IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA DEI COMUNI
E DEGLI ENTI MONTANI

UNCEM
D. Romagnosi 1

a serie n. 7-8
O 1969

In questo numero tra l'altro:

Condirettore responsabile: *Giuseppe Piazzoni*

Autorizzazione Tribunale di Varese n. 190 del 17-3-1967.

Redazione, Amministrazione, Pubblicità: Via Giandomenico Romagnosi 1
00196 - Roma - Telefono 353.936 - 359.139

Abbonamento annuo L. 2.000 - Un numero L. 200

Abbonamento sostenitore L. 10.000 - Per abbonamenti superiori a 10 copie prezzo speciale L. 1.500 - C.c. postale N. 1/2072 - UNCEM - Roma

La rivista viene inviata in omaggio ai Comuni ed Enti associati all'UNCEM

Spedizione in abbonamento postale - gruppo 3° - pubblicazione mensile

Tipografia « La Varesina Grafica » - Azzate (Varese)

IL MONTANARO d'Italia

SOMMARIO

N. 7-8 - Luglio-Agosto 1969

ATTUALITÀ

NOTIZIARIO

VITA DELL'UNCEM

CONVEGNI E RIUNIONI

NOTIZIE DALL'EUROPA

IL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO RUMOR SULLA MONTAGNA

Come abbiamo annunciato nel precedente numero della Rivista, il Consiglio dei ministri ha approvato, nella seduta del 20 giugno 1969, un disegno di legge recante « Provvedimenti per la valorizzazione della montagna », lo riproduciamo integralmente.

Il d.d.l. è stato presentato alla Camera il 7 luglio (n. 1675).

DISEGNO DI LEGGE

Titolo I - Disposizioni generali a favore dei territori montani

ART. 1.

(*Territori montani e comprensori di bonifica montana - Riassetto dei comprensori di bonifica montana - Carta della montagna*).

Ferme alla data di entrata in vigore della presente legge le determinazioni dei territori montani, in applicazione dell'articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, sostituito dall'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, nonché dell'articolo 2 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4, i comprensori di bonifica montana, classificati o riclassificati ai sensi degli articoli 14 e 15 della legge 25 luglio 1952. n. 991, sono sottoposti a revisione d'ufficio secondo le disposizioni seguenti.

Alla revisione, da effettuarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si procederà mediante:

a) classificazione in comprensori di bonifica integrale, ai sensi del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sempre che ne abbiano

le caratteristiche, dei territori inclusi nei comprensori di bonifica montana che non presentino i requisiti di cui all'articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 e successive modificazioni, *salvo che trattisi di zone intercluse nell'ambito dei singoli comprensori;*

b) classifilazione in comprensori di bonifica montana di quei territori che, pur non ancora inclusi nei comprensori medesimi, presentano analoghe condizioni di degradamento fisico o di grave dissesto economico e pertanto non sono suscettibili di proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento dell'attività dei singoli e la integrazione della medesima ad opera dello Stato.

Ai fini della revisione dei comprensori saranno prese in esame anche le zone montane di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987.

Sono fatte salve le classificazioni dei comprensori di bonifica montana operate ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 639, della legge 26 novembre 1955, n. 1177 e successive modificazioni ed integrazioni, e della legge 16 maggio 1956, n. 501.

Alla revisione dei comprensori di bonifica montana si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto con quelli dei lavori pubblici e del tesoro.

Forma parte integrante del decreto del Presidente della Repubblica di cui al precedente comma una *raccolta di corografie* nella scala di 1 : 1.000.000, nelle quali sono riportati i perimetri di ciascun comprensorio di bonifica montana, nonché i perimetri dei territori che, pur considerati montani, ai sensi del primo comma del presente articolo, non possiedono le caratteristiche di degradamento fisico o di grave dissesto economico proprie dei comprensori di bonifica montana.

Le suddette corografie costituiscono la carta della montagna italiana da valere a qualsiasi effetto di legge e di regolamento.

Art. 2.

(*Provvidenze creditizie*).

Il *fondo forestale nazionale*, istituito a norma dell'articolo 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, *è diretto a promuovere*, in aggiunta ai fini già indicati nell'articolo medesimo, la formazione e lo sviluppo di aziende agro-silvo-pastorali ed *il miglioramento igienico e ricettivo delle abitazioni private anche ai fini turistici*, esclusi gli alberghi.

Per la realizzazione degli scopi suddetti, potranno essere concessi, *con preferenza ai coltivatori diretti ed agli artigiani*, singoli od associati, *mutui* di durata non superiore a *30 anni*, gravati di un tasso di interesse *dell'1,20 per cento*, comprensivo di ogni onere, *per il 70 per cento della spesa ritenuta ammissibile.*

I mutui a favore di coltivatori diretti o cooperative agricole sono assistiti dalla garanzia sussidiaria del fondo interbancario istituito con l'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454, sino all'ammontare della complessiva perdita che gli istituti ed enti autorizzati ad esercitare il credito agrario dimostreranno di aver sofferto dopo l'esperimento delle procedure ritenute utili d'intesa con il fondo interbancario.

In dipendenza della suddetta garanzia, le disponibilità del fondo interbancario sono incrementate — oltreché dall'ammontare delle trattenute che gli istituti ed enti autorizzati dovranno operare ai sensi del nono comma, lettera *a*) del richiamato articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454 — dall'importo degli interessi che andranno a maturare su un conto corrente fruttifero, nonché degli stanziamenti all'uopo previsti dalla presente legge.

Per i mutui non garantiti dal fondo interbancario, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 2, secondo comma, della legge 25 luglio 1952, n. 991.

A cooperative di lavoratori, aventi sedi nei territori montani, che costituiscono squadre per eseguire in montagna, anche per conto di terzi o delle pubbliche amministrazioni, lavori di costituzione di nuovi boschi o di reimpianto, di coltura e di utilizzazione dei boschi e di pascoli, *possono essere concessi prestiti di durata non superiore a cinque anni, al tasso dell'1 per cento, per l'acquisto delle attrezzature occorrenti.*

Le operazioni previste dal presente articolo sono regolate dalle disposizioni contenute nella *legge 5 luglio 1928, n. 1760*, e successive modificazioni e integrazioni e fruiscono del trattamento tributario previsto dalla legge stessa.

Per la parte di spesa non coperta dal mutuo il beneficiario può ottenere un contributo in conto capitale ai sensi del successivo articolo 3.

Le norme di cui all'articolo 2 della legge 25 luglio 1952, n. 991, in contrasto con quelle contenute nel presente articolo, sono abrogate.

Art. 3.

(*Contributo in conto capitale*).

Possono essere concessi contributi in conto capitale, con preferenza ai coltivatori diretti, singoli od associati, oltre che nei casi previsti dall'articolo 3 della legge 25 luglio 1952, n. 991:

a) per l'esecuzione di opere tendenti al miglioramento delle condizioni igienico-ricettive delle abitazioni, ancorché ubicate nei centri abitati, *dei coltivatori diretti e degli artigiani residenti nei territori montani, anche allo scopo di incrementare il turismo.* L'aliquota del

contributo non potrà superare il 50 *per cento della spesa* ritenuta ammissibile;

b) per lo svolgimento da parte di enti, aventi i necessari requisiti di idoneità e qualificazione, di corsi di istruzione professionale, nonché di iniziative di studio, di propaganda e di assistenza tecnico-economica per la valorizzazione delle risorse naturali e delle produzioni dei territori montani, agricole, zootecniche ed artigianali. L'aliquota di contributo non potrà essere superiore al 75 per cento della spesa ritenuta ammissibile;

c) per favorire la formazione, da parte di coltivatori diretti, singoli od associati, di efficienti unità produttive costituite da più appezzamenti di terreno, appartenenti a diversi proprietari ed a qualunque titolo posseduti, purché ne sia assicurata contrattualmente la gestione unitaria per non meno di nove anni ed essa sia ritenuta economicamente valida. L'aliquota di contributo prevista dalle vigenti leggi, per i miglioramenti fondiari, per i capitali di dotazione e di conduzione, è aumentata per le suddette aziende del 20 per cento della spesa ritenuta ammissibile;

d) per favorire la razionale utilizzazione in comune di prati e pascoli montani, da parte di associazioni o di cooperative di allevatori, anche mediante l'esecuzione ad iniziativa di questi degli interventi e delle opere necessarie. L'aliquota del contributo è elevata:

— al 75 per cento per il miglioramento dei pascoli montani;

— al 75 per cento per la costruzione o il riattamento di ricoveri per il bestiame ed annessi, nonché per i locali di abitazione e relativi servizi e per gli allacciamenti idrici, elettrici e stradali alle esistenti reti;

— al 40 per cento per l'acquisto di attrezzature e macchine necessarie all'allevamento del bestiame ed alla produzione ed utilizzazione dei foraggi.

I terreni pascolivi, sia appartenenti al patrimonio, sia appartenenti al demanio dello Stato e di altri enti pubblici, possono essere concessi in affitto, anche per una durata superiore ai nove anni, in deroga altresì alle vigenti leggi sulla gestione dei beni pubblici e sugli usi civici.

È elevata fino al 70 per cento la misura del contributo per il miglioramento dei pascoli montani e fino al 90 per cento la misura del contributo previsto dall'articolo 17 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, per la costruzione ed il riattamento delle strade vicinali ed interpoderali e per la costruzione di acquedotti ricadenti nei territori montani, a servizio di una pluralità di aziende agricole interessanti una popolazione non inferiore a cinquanta abitanti.

Può essere altresì concesso un contributo fino al 50 per cento della spesa per la manutenzione straordinaria delle strade di bonifica montana, interpoderali e vicinali, nonché degli acquedotti rurali.

A favore dei coltivatori diretti, singoli od associati, i contributi in conto capitale possono essere concessi nella misura massima quando si tratti di programmi organici di ristrutturazione aziendale e possono essere concessi inoltre i mutui a tasso agevolato per la differenza tra la spesa ritenuta ammissibile ed il contributo in conto capitale. In tutti gli altri casi, in aggiunta ai mutui di cui al precedente articolo 2, possono essere concessi i contributi in conto capitale nella misura massima del 20 per cento della spesa ritenuta ammissibile.

Art. 4.

(*Aziende speciali, consorzi forestali e consigli di valle o comunità montane*).

Il contributo di cui all'articolo 4 della legge 25 luglio 1952, n. 991, oltre che agli enti in esso indicati, può essere concesso *fino alla misura massima del 75 per cento*, ai consorzi di bonifica montana, ed agli altri enti che ne hanno le funzioni, ai consigli di valle ed alle comunità montane.

Nelle spese ammissibili a contributo, previste dall'articolo 34, primo comma, della legge 27 ottobre 1966, n. 910, *sono comprese anche quelle di ufficio e di sorveglianza delle opere di bonifica ai fini di controllarne l'efficienza.*

La nomina di direttore tecnico delle aziende speciali, semplici o consorziali e dei consorzi forestali può essere fatta per chiamata o in seguito a pubblico concorso tra le persone munite di laurea in scienze forestali o che abbiano appartenuto al ruolo tecnico superiore dell'amministrazione forestale, purché non ne siano stati radiati per ragioni disciplinari, incapacità o scarso rendimento.

Art. 5.

(*Studi e ricerche*).

Può essere assunta a totale carico dello Stato, quando riconosciuta necessaria, la spesa di cui all'articolo 5 della legge 25 luglio 1952, n. 991, per studi e ricerche intrapresi dagli enti pubblici, *dalle aziende speciali di cui all'articolo precedente,* da consorzi e loro associazioni, nonché dagli enti di cui all'articolo 8 della presente legge.

In detta spesa può essere compresa anche quella per i piani economici occorrenti per la razionale gestione dei beni silvo-pastorali dei comuni ed altri enti, di cui agli articoli 130 e seguenti del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, nonché quella per la compilazione

e l'aggiornamento dei piani generali di bonifica montana di cui all'articolo 9 della presente legge e quella per gli studi relativi alla conservazione dei valori paesistici e naturali.

Art. 6.

(*Demanio forestale dello Stato*).

L'Azienda di Stato per le foreste demaniali è autorizzata ad acquistare o ad espropriare, con le modalità previste dagli articoli 112 e seguenti del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, i terreni nudi, incolti, cespugliati o boscati, ivi compresi i boschi da seme, atti alla produzione forestale e foraggera o necessari alla protezione della natura o all'esecuzione delle opere di cui al sesto comma del presente articolo, con particolare riguardo ai terreni dissestati o degradati o che, limitatamente all'ipotesi di esproprio, risultino non più coltivabili ovvero non più coltivati o normalmente utilizzati da almeno un triennio.

L'Azienda è autorizzata, altresì, ad acquistare od espropriare territori aventi particolari caratteristiche ed interesse, ivi compresi i territori lacustri, per la costituzione di parchi nazionali, di parchi e di riserve naturali, allo scopo di conservare nella loro integrità la fauna e la flora e di preservare gli speciali giacimenti geologici e preistorici salva l'applicazione delle leggi speciali che li riguardano.

Qualora i beni di cui al comma precedente appartengano al demanio pubblico, l'Azienda di Stato per le foreste demaniali potrà ottenerne il trasferimento a suo favore, d'intesa con le altre amministrazioni interessate, per il conseguimento degli scopi precisati nel comma medesimo.

L'esproprio non può essere effettuato per i terreni che siano stati rimboschiti ovvero, se trattasi di terreni boscati o a pascolo, ricostituiti o migliorati ad iniziativa dei proprietari.

Qualora i terreni siano gravati da usi civici, questi sono estinti ed i diritti relativi saranno fatti valere sul prezzo di acquisto o sull'indennità di espropriazione.

Sui terreni comunque pervenuti al demanio forestale dello Stato l'Azienda di Stato per le foreste demaniali provvederà ad assicurare la difesa del suolo mediante la ricostituzione dei boschi deteriorati, il rimboschimento, l'impianto di colture da legno e le altre opere connesse. Su detti terreni l'azienda provvederà altresì all'impianto ed all'esercizio di vivai forestali, alla formazione e conduzione di prati e pascoli, alla costituzione e gestione di aziende zootecniche montane e di allevamento faunistico, nonché all'esecuzione delle principali opere ed infrastrutture utili allo sviluppo economico e sociale.

I terreni dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali sono considerati di diritto bandite permanenti con facoltà per l'azienda di catturare e vendere selvaggina a scopo di ripopolamento.

L'Azienda di Stato per le foreste demaniali è autorizzata ad eseguire, per conto di comuni, altri enti e privati che ne facciano richiesta lavori di rimboschimento o di ricostituzione forestale.

ART. 7.

(*Demanio forestale degli enti locali e di Istituti diversi*).

I comuni, le provincie ed i loro consorzi sono autorizzati ad acquistare terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati, per destinarli alla formazione di boschi, prati o pascoli.

Gli istituti di credito e gli enti di previdenza, sono autorizzati, anche in deroga ai rispettivi statuti, ad acquistare i terreni di cui al precedente comma da utilizzare agli stessi scopi entro i limiti delle quote destinate agli investimenti immobiliari e fatta salva l'approvazione dell'autorità che esercita il controllo.

Ai relativi contratti si applicano l'imposta fissa di registro ed ipotecaria, e la esenzione dai diritti di voltura.

I terreni acquistati ed utilizzati ai termini del primo e del secondo comma, sono esenti dall'imposta sul reddito dominicale e da quella sul reddito agrario e dalle sovraimposte provinciale e comunale per 40 anni, sempre che si tratti di boschi da governare ad alto fusto.

Il beneficio si riconferma ogni cinque anni, con l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 58 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267.

Agli acquisti di cui al primo e al secondo comma del presente articolo sono estese le provvidenze di cui all'articolo 2 della presente legge.

I piani di acquisto e di rimboschimento dei terreni di cui ai precedenti comma debbono essere approvati, prima della concessione del mutuo, dall'ispettorato forestale competente per territorio.

Gli ispettorati forestali concederanno assistenza gratuita a comuni e provincie che la richiedano per lo studio dei piani di acquisto e di rimboschimento.

Titolo II - Della bonifica montana

ART. 8.

(*Attribuzione di funzioni*).

I consigli di valle o comunità montane, i consorzi dei bacini imbriferi montani, i consorzi di bonifica integrale, le aziende speciali consorziali, le magnifiche comunità e gli enti di sviluppo possono

svolgere, a modifica dell'articolo 30 della legge 25 luglio 1952, n. 991, le funzioni di consorzi di bonifica montana di cui all'articolo 16 della legge medesima, comprese le attribuzioni inerenti alla emissione dei ruoli di contribuenza a carico della proprietà consorziata, *in pendenza della costituzione dei consorzi predetti*, quando ne sia riconosciuta la idoneità con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, da emanarsi di concerto con quello dei lavori pubblici.

La nomina di direttore tecnico dei consorzi di bonifica montana può cadere, oltre che sulle persone munite del titolo di cui al terzo comma dell'articolo 4 della presente legge, anche su laureati in scienze agrarie o in ingegneria civile.

Le disposizioni degli aritcoli 89 e 90 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, si applicano anche a favore dei consorzi di bonifica montana.

ART. 9.

(*Piani generali di bonifica montana*).

Per ciascun comprensorio di bonifica montana deve essere redatto un *piano generale di bonifica*. Il piano, suscettibile di revisione e di aggiornamento nel corso della sua attuazione, contiene il progetto di massima delle opere di competenza statale e l'indicazione delle opere di miglioramento fondiario, con particolare riguardo alle opere di consolidamento del suolo e di regimazione delle acque necessarie ai fini pubblici, nonché a quelli della eventuale trasformazione agraria del comprensorio.

Il piano generale è redatto, per concessione dello Stato, a termini degli articoli 5 e 17 della legge 25 luglio 1952, n. 991, dal consorzio dei proprietari, ove esista, ovvero dagli enti di cui al precedente articolo 8, oppure da provincie, comuni e loro consorzi, o altri enti pubblici interessati, o da associazioni e istituti giuridicamente riconosciuti che abbiano lo scopo di favorire il miglioramento tecnico ed economico della montagna.

In difetto, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ovvero l'Ispettorato regionale delle foreste all'uopo delegato, procede direttamente agli studi e alle ricerche, anche sperimentali, necessari alla redazione del piano generale, nonché alla compilazione del piano stesso.

Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con quello dei lavori pubblici, sentito il consiglio superiore dell'agricoltura e delle foreste, decide sui reclami presentati ed approva il piano previa inclusione di eventuali modifiche o integrazioni, anche ai fini del coordinamento del piano stesso con le opere di difesa idraulica e con i piani relativi a comprensori di bonifica classificati ai sensi del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, ricadenti nel medesimo bacino idrografico.

L'approvazione del piano generale ha per effetto di determinare le

opere e le attività da considerare pubbliche e quindi di competenza dello Stato e di rendere obbligatoria per i privati l'esecuzione delle opere ritenute complementari di quelle di competenza statale, con i sussidi previsti dalla presente legge.

Gli interessati possono chiedere, inoltre, che il consorzio provveda alla esecuzione delle opere stesse.

L'approvazione del piano ha l'effetto, altresì, di sottoporre a vincolo idrogeologico i terreni che nel piano stesso siano delimitati al fine dell'imposizione del vincolo, ovvero di liberarli dal vincolo e di rendere possibili tutti i mutamenti di destinazione dei terreni necessari all'attuazione del piano stesso, senza l'osservanza delle norme del titolo primo del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, per quanto concerne la procedura prescritta per il vincolo e lo svincolo dei terreni, nonché per la trasformazione di boschi in altre qualità di coltura.

In pendenza della formazione e dell'approvazione del piano generale, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste può consentire l'esecuzione di determinate opere di bonifica montana, in quanto ritenute urgenti per la difesa o la valorizzazione del territorio.

Le disposizioni contenute negli articoli 17 e 18 della legge 15 luglio 1952, n. 991, sono abrogate.

Art. 10.

(*Opere di bonifica montana*).

Nei comprensori di bonifica montana sono *di competenza ed a totale carico dello Stato*, in quanto necessario ai fini generali della bonifica, le seguenti opere:

a) opere di sistemazione e di difesa del suolo, consistenti in:

1) rimboschimenti e ricostituzione dei boschi deteriorati;

2) rinsaldamenti di pendici franose;

3) opere idraulico-agrarie e pascolive, ivi compreso l'impianto di prati e pascoli alberati;

4) altre opere idrauliche, ivi comprese quelle occorrenti per la bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di scolo;

5) collettori principali delle acque di scolo ed impianti necessari per la loro funzionalità;

6) consolidamento delle dune e piantagioni di alberi frangivento;

b) opere a carattere economico e sociale, consistenti in:

1) opere di ricerca, provvista e adduzione di acqua potabile per le popolazioni rurali, quando interessino notevole parte del comprensorio;

2) opere di ricerca delle acque, di provvista e di utilizzazione agricola di esse a scopo irriguo, quando interessino l'intero comprensorio od una parte rilevante di esso;

3) cabine di trasformazione e linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli di notevole parte del comprensorio;

4) opere stradali, nonché opere edilizie o d'altra natura che siano di interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso;

5) opere intese al miglioramento dei pascoli montani;

6) opere ritenute necessarie per la ricostituzione dell'*habitat* naturale e per la conservazione e tutela di determinati biotipi anche mediante la creazione di riserve naturali;

7) cabine di trasformazione e linee di distribuzione di energia elettrica per usi artigianali e linee di impianti telefonici ad uso dei centri rurali;

8) lavori di ripristino di opere pubbliche di bonifica montana, danneggiate o distrutte da eccezionali calamità naturali o avversità atmosferiche;

9) stazzi con abbeveratori e ricoveri per il personale, al servizio degli allevamenti zootecnici semibradi in montagna.

Le opere di cui alla precedente lettera *b*), numeri 3 e 7, saranno eseguite a totale carico dello Stato, a cura dell'ENEL.

Sono di competenza dei privati tutte le altre opere che siano riconosciute necessarie ai fini della bonifica montana. Esse possono essere eseguite con le provvidenze di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge.

L'esecuzione dei lavori di rimboschimento e di miglioramento dei pascoli montani e connesse operazioni colturali e manutentorie è affidata, con preferenza, a cooperative costituite tra lavoratori residenti nel comune interessato, compresi tra questi i coltivatori diretti.

Uguale preferenza sarà concessa alle cooperative di cui al precedente comma per la manutenzione delle altre opere di cui al presente articolo, sempre che siano fornite di adeguate attrezzature.

ART. 11.

(*Pubblica utilità delle opere di bonifica montana - Opere private di interesse comune*).

Le disposizioni di cui agli articoli 21 e 22 della legge 25 luglio 1952, n. 991, sono sostituite dalle seguenti.

Le opere da eseguirsi nei comprensori di bonifica montana e previste nei relativi piani generali sono dichiarate di pubblica utilità, urgenti e indifferibili a tutti gli effetti di legge.

In pendenza dell'approvazione dei piani generali, la utilità, la urgenza e la indifferibilità di tali opere viene riconosciuta con l'atto di approvazione dei progetti esecutivi delle opere stesse.

Le opere di competenza privata, previste dal piano generale e interessanti più fondi del comprensorio, ovvero le opere che non possono essere eseguite in un dato fondo se non subordinatamente ad altre da eseguirsi nei fondi finitimi possono essere dichiarate di interesse comune con provvedimento del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e dallo stesso affidate al concessionario delle opere di competenza statale.

Titolo III - Disposizioni varie e norme finanziarie

Art. 12.

(Agevolazioni fiscali).

Nei territori montani i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo dei fondi rustici, fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, sono soggetti alla imposta di registro e di trascrizione ipotecaria nella misura fissa di lire 2.000 e sono esenti dai diritti di voltura.

Decadono dai benefici di cui al precedente comma i proprietari di terreni montani che non osservano gli obblighi derivanti dai vincoli idrogeologici o per altri scopi.

Le successioni fra ascendenti, discendenti e coniugi aventi per oggetto i boschi costituiti, ovvero ricostituiti o migliorati per effetto della presente legge sono esenti dalle imposte di successione, sono inoltre esenti dalla relativa imposta le donazioni fra ascendenti e discendenti aventi per oggetto detti boschi.

Art. 13.

(Comunioni familiari).

Le disposizioni di cui all'articolo 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, e all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 novembre 1952, n. 1979, sono sostituite dalle seguenti.

« Le comunioni familiari vigenti nei territori montani, nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale nei terreni di loro pertinenza, continuano a godere e ad amministrare i terreni stessi in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore, conservando la loro autonomia per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei loro beni agro-silvo-pastorali, appresi per laudo, nel quadro della vigente legislazione ».

Art. 14.

(Incendi boschivi).

Il servizio di avvistamento e di prevenzione degli incendi boschivi, nonché quello di spegnimento e di circoscrizione degli incendi stessi, non costituenti minaccia per la incolumità pubblica, sono affidati al Corpo forestale dello Stato.

Nel caso di minaccia riconoscibile fin dall'inizio o successivamente alle prime opere l'autorità forestale deve chiedere l'intervento dei vigili del fuoco.

La difesa dei boschi dal fuoco è programmata dagli Ispettorati regionali delle foreste, di concerto con gli Ispettorati di zona dei servizi antincendi della protezione civile.

Il programma comprende misure di prevenzione, vigilanza, avvistamento e segnalazione, organizzazione degli interventi di estinzione, anche con l'impiego di elicotteri, ricostituzione dei boschi danneggiati dal fuoco, ricerche, sperimentazioni, attività dimostrative, propaganda ed educazione civica.

Nei limiti del programma, le opere di prevenzione e le spese per la repressione degli incendi boschivi, comprese le spese necessarie per la retribuzione della manodopera all'uopo reclutata, sono di competenza e a totale carico dello Stato.

In caso di infortunio durante l'opera di estinzione del fuoco e quella di salvataggio di persone e cose, al lavoratore o ai suoi aventi causa si applicano le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro contemplate dal titolo I del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Art 15.

(Attività sperimentali).

L'Istituto sperimentale per l'assestamento e l'apicoltura in Trento, nonché quelli per la selvicoltura di Arezzo e per lo studio e la difesa del suolo di Firenze, fatte sempre salve le disposizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318, potranno presentare al Ministero dell'agricoltura e delle foreste programmi straordinari, da finanziarsi con gli stanziamenti della presente legge, con particolare riguardo alle ricerche sperimentali nei settori delle sistemazioni idraulico-forestali, dei rimboschimenti, degli interventi colturali nei boschi, delle utilizzazioni forestali e della tecnica di impianto e di coltura dei vivai.

Il Ministero, sempre con gli stanziamenti di cui alla presente legge, è altresì autorizzato a finanziare speciali studi e ricerche sperimentali, riflettenti l'impiego di moderne tecniche dei lavori di assestamento e di inventario forestale, di miglioramento ed estendimento

dei pascoli, dei prati artificiali ed in genere delle colture foraggere, nonché di più razionali sistemi di utilizzazione dei pascoli montani. Detti studi potranno essere affidati, oltre che agli istituti sperimentali di cui al primo comma del presente articolo, agli istituti universitari che si occupano di discipline interessanti le scienze forestali e all'Accademia italiana di scienze forestali.

Art 16.

(*Semplificazione delle procedure*).

In deroga al primo comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1967, n. 446, i progetti relativi alle opere di sistemazione idraulico-forestale, consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti ed opere costruttive immediatamente connesse, di cui al n. 1 dell'articolo 39 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 327, sono approvati, *fino all'importo di lire 200 milioni*, dall'Ispettorato regionale delle foreste, dopo l'esame dei comitati tecnici provinciali della bonifica integrale e previa istruttoria dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste.

Sono chiamati a partecipare, con diritto di voto, all'adunanza dei comitati tecnici della bonifica integrale i Capi degli uffici provinciali, o loro rappresentanti, delle amministrazioni statali competenti quando i comitati stessi debbono esaminare i progetti per i quali è prescritto il parere delle amministrazioni medesime.

L'esame dei progetti da parte dei comitati integrati sostituisce ogni parere richiesto dalla vigente legislazione.

Sono abrogate le norme in contrasto con le disposizioni del presente articolo.

I limiti d'importo stabiliti dagli articoli 8, 34, 35, 36, 38, 39, 42 e 43 dello statuto-regolamento dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, approvato con regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577 e adeguati a termini della legge 10 dicembre 1953, n. 936, sono quadruplicati. Per gli acquisti di terreni, i relativi atti amministrativi devono essere comunicati al Consiglio di Stato, per il parere, quando i rispettivi importi superano le lire 100 milioni.

Sono altresì quadruplicati i limiti di spesa fissati dagli articoli 5, 6, 7 e 8 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni, oltre i quali i progetti di contratto dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali devono essere comunicati al Consiglio di Stato.

I rendiconti sulle aperture di credito, di cui all'articolo 73 dello statuto-regolamento dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, approvato con regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577, debbono essere compilati trimestralmente.

Nel caso di esproprio di terreni da parte dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali i termini per la pubblicazione previsti dal-

l'articolo 131 del regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126, sono ridotti da 60 a 30 giorni.

Durante il periodo di applicazione della presente legge le maggiori percentuali di contributi e concorsi dello Stato e le relative formalità di concessione da essa previste si applicano anche nella erogazione dei fondi stanziati da altre leggi vigenti per interventi analoghi.

ART 17.

(*Autorizzazione di spesa*).

Ai fini dell'applicazione della presente legge nel periodo 1969-1974 è autorizzata la spesa *di lire 180 miliardi da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, ripartita come segue, in riferimento agli articoli della legge medesima:

1) lire 6 miliardi per le attività previste dagli articoli 1, 5 e 15 in ragione di lire 500 milioni per il 1969, lire 700 milioni per il 1970, lire 800 milioni per il 1971, lire 1.000 milioni per il 1972, lire 1.500 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974;

2) lire 34,7 miliardi quale apporto al fondo forestale nazionale per gli interventi creditizi di cui all'articolo 2 in ragione di lire 2.400 milioni per il 1969, lire 4.500 milioni per il 1970, lire 6.250 milioni per il 1971, lire 7.050 milioni per il 1972, lire 7.250 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974;

3) lire 1,2 miliardi quale apporto al fondo interbancario di garanzia ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, in ragione di lire 100 milioni per l'anno 1969, lire 100 milioni per il 1970 e lire 250 milioni per ciascuno degli esercizi dal 1971 al 1974;

4) lire 41,3 miliardi per la concessione dei contributi in conto capitale di cui all'articolo 3 in ragione di lire 3.000 milioni per il 1969, lire 4.400 milioni per il 1970, lire 7.400 milioni per il 1971, lire 8.500 milioni per il 1972, lire 9.000 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974. Di detta somma lire 4.800 milioni dovranno essere destinati alla manutenzione delle strade interpoderali in ragione di lire 800 milioni per ciascuno degli anni dal 1969 al 1974;

5) lire 5,9 miliardi per la concessione dei contributi previsti dall'articolo 4 in ragione di lire 300 milioni per il 1969, lire 500 milioni per il 1970, lire 600 milioni per il 1971, lire 1.100 milioni per il 1972, lire 1.700 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974;

6) lire 32,2 miliardi per gli interventi di cui all'articolo 6 in ragione di lire 2.400 milioni per il 1969, lire 2.800 milioni per il 1970, lire 5.500 milioni per il 1971, lire 6.900 milioni per il 1972, lire 7.300 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974;

7) lire *44,3 miliardi per l'esecuzione delle opere di bonifica montana* di cui all'articolo 10 in ragione di lire 4.000 milioni per il

1969, lire 5.600 milioni per il 1970, lire 7.200 milioni per il 1971, lire 8.500 milioni per il 1972, lire 9.500 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974, ivi compresa l'aliquota del 4 per cento per spese di progettazione, direzione e vigilanza dei lavori da eseguire in gestione diretta a cura dello Stato.

Di detta somma lire 9 miliardi saranno destinati alla manutenzione delle opere predette in ragione di lire 1.500 milioni per ciascuno degli anni dal 1969 al 1974;

8) lire 11,4 miliardi per gli interventi di cui all'articolo 14 in ragione di lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 1969 e 1970, lire 1.500 milioni per il 1971, lire 2.100 milioni per il 1972, lire 2.900 milioni per ciascuno degli anni 1973 e 1974;

9) lire 3 miliardi per le spese generali (indennità di missione, acquisto e manutenzione automezzi e spese di ufficio) occorrenti per l'applicazione della presente legge, in ragione di lire 300 milioni per il 1969, lire 400 milioni per il 1970, lire 500 milioni per il 1971, lire 600 milioni per ciascuno degli anni 1972, 1973 e 1974.

Le somme di cui al presente articolo, eventualmente non utilizzate nell'anno finanziario al quale si riferiscono, saranno portate in aumento delle disponibilità degli esercizi successivi.

Art 18.

(*Norme finanziarie*).

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, in *lire 14.000 milioni per l'anno finanziario 1969*, si fa fronte con una corrispondente riduzione del capitolo 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio connesse con l'applicazione della presente legge.

Art. 19.

(*Ripartizione territoriale della spesa*).

Le disposizioni della presente legge sono applicabili anche a favore delle regioni a statuto speciale, cui il Ministro dell'agricoltura e delle foreste assegnerà annualmente, avuto riguardo alla superficie, alla popolazione e al reddito, una quota parte degli stanziamenti ivi compresi quelli per l'ampliamento e la valorizzazione dei demani forestali che potranno essere utilizzati a norma delle leggi regionali.

A tal fine le regioni devono comunicare annualmente al Ministero la situazione degli impegni assunti, per ciascun settore e categoria di aziende, degli interventi disposti, degli investimenti provocati e dei relativi contributi o concorsi concessi.

Art. 20.

(*Rinvio*).

Per quanto non previsto dalla presente legge sono osservate nei territori montani e nei comprensori di bonifica montana, qualora applicabili, le disposizioni del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 e della legge 25 luglio 1952, n. 991 e successive modificazioni e integrazioni.

Gli articoli 10, 11, 12 e 13 della legge 25 luglio 1952, n. 991, relativi ai consorzi di prevenzione, sono abrogati. È abrogata altresì qualsiasi altra disposizione della legge medesima o altra legge incompatibile o in contrasto con la presente.

Art. 21.

(*Regolamento d'esecuzione*).

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con gli altri ministri interessati, saranno emanate le relative norme di attuazione.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

LA SITUAZIONE DELLA SILVICOLTURA PRIVATA IN EUROPA

di N.A. OSARA [1]

1. Difficoltà attuali della silvicoltura in Europa

La situazione della silvicoltura in Europa (l'Europa di cui qui si tratta comprende la Turchia e Cipro, ma esclude l'Unione Sovietica) è giudicata difficile. Le ragioni principali sono l'aumento degli oneri, il ristagno o la diminuzione dei prezzi del legno e una domanda insufficiente per le essenze lignee. Dietro questi problemi si può inoltre discernere una certa eccedenza di capacità dell'industria che lavora il legno che ha avuto delle ripercussioni sul mercato nel corso di questi ultimi anni.

È alquanto strano che una tale situazione abbia potuto verificarsi in Europa in un'epoca in cui una scarsità di legno che si va aggravando si fa sentire sul nostro continente. Il consumo del legno e degli articoli in legno sorpassa infatti largamente l'offerta che proviene dalle foreste regionali. In apparenza siamo portati a credere che questa situazione è suscettibile di rafforzare la posizione dell'economia forestale. Tuttavia sulle ragioni delle difficoltà non vi è alcun dubbio. Fino agli anni cinquanta l'Europa provvedeva da sé, in larga misura, alle sue necessità di legno e di prodotti in legno. Essa disponeva perfino di una certa eccedenza di produzione destinata all'esportazione. Ma la situazione tuttavia è cambiata in seguito quando quantità crescenti di prodotti industriali in legno vennero ad entrare nel nostro continente.

[1] Relazione svolta alla Assemblea generale della CEA - Helsinki, 1969. Il resoconto e gli ordini del giorno votati dall'Assemblea a pag. 485 (Nostre traduzioni).

Le previsioni annunciano un aumento incessante di queste importazioni per quanto la capacità di produzione delle foreste europee sia lontana dall'essere pienamente utilizzata. In effetti il consumo di articoli in legno si accresce più rapidamente della produzione per quanto sia stata sviluppata con l'aiuto di vari provvedimenti.

Questa situazione ha spinto numerose persone a mutare la propria posizione. Mentre l'Europa costituiva nel passato una regione più o meno chiusa, che determinava in larga misura i propri prezzi per il legname e i prodotti del legno, il mercato europeo è ora diventato parte integrante del mercato mondiale, e la linea dei prezzi segue l'evoluzione mondiale. La produzione basata sulle riserve delle foreste vergini ha attualmente un ruolo di primissimo piano. In queste circostanze la raccolta del legname è stata interamente meccanizzata, e le segherie che trasformano questa materia prima a prezzi estremamente bassi, rispondono alle esigenze tecniche più moderne. Queste aziende sono del resto così grandi che sono in grado di approfittare di tutti i vantaggi che derivano da una economia di massa.

Inoltre non è raro che aziende che nel passato vendevano tutta la loro produzione su mercati nazionali stabili e in via di espansione, si volgano ora verso l'esportazione, nella quale vedono una attività marginale. È inevitabile che gli interessi di queste aziende, per quanto riguarda la concorrenza, differiscano da quelli delle società obbligate a indirizzare tutta la loro produzione sul mercato europeo.

I progressi realizzati nei mezzi di trasporto hanno anche la loro importanza. Attualmente il trasporto di ogni sorta di prodotti a basso costo, via mare, è un affare redditizio e si va sviluppando rapidamente.

D'altra parte fino a poco tempo fa è stato registrato in Europa un certo ristagno. Numerose fabbriche dell'industria del legno attrezzate in modo antiquato o molto piccole, hanno potuto resistere solo grazie ad una serie di successivi finanziamenti. È possibile anche che la protezione delle tariffe doganali abbia contribuito a questo.

I paesi scandinavi sono stati i primi a comprendere che era giunto il momento di agire. Una concorrenza almeno modesta è stata assicurata grazie alla chiusura di stabilimenti antiquati, e alla costruzione di nuove fabbriche adeguate alle esigenze moderne. Molte dozzine di stabilimenti di cellulosa al nord sono già stati chiusi, o chiuderanno tra breve. Tuttavia nello stesso tempo la capacità di produzione si accresce rapidamente in Scandinavia. Stabilimenti economicamente vitali sono allargati e mo-

dernizzati, e unità di produzione assolutamente nuove sono in via di costruzione.

Sappiamo già da tempo che i costi della raccolta e delle operazioni di trasporto del legname costituiscono una parte sostanziale del prezzo del legname. Questi oneri aumentano così rapidamente che il prezzo ricavato dalla vendita del legname non arriva a coprirli. Ne risultano zone chiamate « zone nulle », e sappiamo che in Europa esistono numerose zone nulle, per certi prodotti del legno e per certi tipi di legname. La meccanizzazione del lavoro forestale rappresenta l'unica possibilità di contenere le spese della raccolta del legname entro certi limiti. Qui tuttavia la natura della proprietà forestale può costituire un ostacolo perché l'impiego delle macchine esige vaste superfici di lavoro. Se le foreste sono suddivise in piccole particelle e lotti distinti e di forma difficile, la meccanizzazione diventa impossibile.

Vista sotto questa luce la situazione attuale della silvicoltura europea non riflette solo alcuni fattori momentanei. Infatti deriva principalmente da cambiamenti fondamentali e irreversibili nella struttura industriale e commerciale, a livello mondiale. Questi cambiamenti appaiono ora anche in Europa in modo sempre più evidente. È naturale dunque che la silvicoltura e l'industria del legno in Europa, date le circostanze, attraversino un periodo difficile e divengono assolutamente necessarie trasformazioni fondamentali per rendere alle foreste e alle segherie un profitto, anche se modesto. In parecchie conferenze e riunioni sono stati discussi problemi relativi alla ampiezza di questi necessari cambiamenti. Nelle pagine seguenti mi propongo di analizzare la situazione in rapporto alla foresta privata.

Citerò spesso i paesi scandinavi, ma potrei trovare esempi anche in altri paesi. Se faccio riferimento particolarmente ai paesi nordici è perché la documentazione dei paesi scandinavi è più facilmente disponibile; un'altra ragione è costituita dal fatto che la sede della riunione dell'assemblea della CEA è appunto un paese scandinavo.

2. La proprietà forestale in generale

La proprietà fondiaria e forestale, è composta da due settori principali: settore pubblico e settore privato. La proprietà pubblica comprende i terreni che appartengono al governo centrale o locale, o a certi organismi tradizionali come la Chiesa. La proprietà privata si distingue in tre settori: le grandi proprietà, le piccole aziende, e i terreni che appartengono a società.

Un panorama esatto della proprietà forestale nei diversi paesi non è possibile, perché le informazioni relative alla proprietà forestale sono insufficienti, malgrado il fatto che i dati relativi alla silvicoltura europea siano in generale completi ed esatti. Le indicazioni riprodotte nello schema seguente sono tratte dal « World Forestry Inventory » pubblicato dalla FAO nel 1965. La proprietà forestale è divisa in due gruppi principali soltanto.

Proprietà forestale nel 1963

Europa settentrionale

	Aree boscate milioni di ha	Proprietà in % pubblica	privata
Danimarca	0,40	33,4	66,6
Finlandia	21,74	29,9	70,1
Norvegia	7,03	22,3	77,7
Svezia	23,44	25,6	74,4
Totale	52,60	media 27,0	media 73,0

Europa centrale

	Aree boscate milioni di ha	Proprietà in % pubblica	privata
Austria	3,35	20,5	79,5
Belgio	0,62	47,4	52,6
Francia	11,60	36,2	63,8
Rep. Fed. Tedesca	7,15	60,0	40,0
Irlanda	0,19	81,2	18,8
Lussemburgo	0,08	42,7	57,3
Paesi Bassi	0,25	42,4	57,6
Svizzera	1,01	69,6	30,4
Gran Bretagna	1,76	37,3	62,7
	26,01	42,7	57,3

Europa meridionale

	Aree boscate milioni di ha	Proprietà in % pubblica	privata
Cipro	0,17	92,5	7,5
Grecia	2,51	77,5	22,5
Italia	6,03	39,0	61,0
Portogallo	3,11	8,8	91,2
Spagna	26,70	30,9	69,1
Turchia	10,58	100,0	—
	49,10	47,9	52,1

Europa orientale

	Aree boscate milioni di ha	Proprietà in % pubblica	privata
Albania	1,28	100	—
Bulgaria	3,62	100	—
Cecoslovacchia	4,28	93,9	6,1
Rep. Pop. Tedesca	2,95	87,7	12,3
Ungheria	1,39	100	—
Polonia	7,68	83,0	17,0
Romania	6,40	100	—
Iugoslavia	8,69	67,9	32,1
	36,29	87,0	13,0

Europa intera

	163,0	49,0	51,0

Qualche altro paese

URSS	91,0	100	—
USA	205,0	27,9	72,1
Canada	443,0	94,4	5,6
Giappone	25,05	43,5	56,5
Sud Africa	4,10	83,0	17,0
Nuova Zelanda	7,36	75,3	24,7
Cile	20,69	30,0	70,0

In teoria quando il proprietario forestale presenta le seguenti caratteristiche è ritenuto particolarmente adatto alla utilizzazione della foresta:

— una certa costanza fondamentale e una continuità che non dipende dalla durata della vita di un solo uomo;
— la possibilità di impegnarsi in una produzione di grandi dimensioni, per trarne tutti i vantaggi possibili;
— la possibilità di compiere degli investimenti destinati a migliorie, o attrezzature e istallazioni permanenti, che non esigano rinnovamento per un lungo periodo di tempo;
— la possibilità di servire il bene pubblico.

Alla luce di queste esigenze si ritiene in generale, e anche nel « mondo libero » che sia preferibile che vaste estensioni delle foreste nazionali siano demanio pubblico. Le esperienze di nume-

rosi paesi confermano questa visione, perché le foreste appartenenti a organismi pubblici sono generalmente utilizzate nel modo migliore. Inoltre si ritiene molto utile, dal punto di vista del bene pubblico, che i governi centrali e locali dispongano di grandi riserve fondiarie, per poter risolvere i problemi relativi all'aumento della popolazione e allo sviluppo delle comunità. La creazione di centri di imboschimento in questi terreni di riserva è un modo pratico di sfruttarli, e la foresta si presta molto bene come terreno di base per la costruzione di centri residenziali moderni.

Dall'analisi dello schema prima indicato risulta evidente che la parte del settore pubblico è notevole. Come si poteva facilmente prevedere l'Europa orientale segna il maggior grado di sviluppo in questo senso, sebbene alcuni paesi dell'Est abbiano conservato la proprietà forestale privata. Nei paesi scandinavi la percentuale delle foreste di demanio pubblico è relativamente bassa e corrisponde in media a quella registrata dagli Stati Uniti. La superficie delle foreste di demanio pubblico nell'Europa centrale varia tra il 40 e il 70 %; l'Austria ha la percentuale più bassa. La situazione varia molto nell'Europa Meridionale dove il Portogallo ha la percentuale più bassa di demanio pubblico, la Turchia invece la percentuale più alta, poiché la totalità delle aree boscose in Turchia appartiene allo Stato.

L'importanza reale delle foreste statali nei paesi scandinavi è maggiore della superficie globale che esse coprono. La maggior parte delle aree boschive che appartengono allo Stato, è così poco fertile o di così difficile accesso, che non era oggetto di possesso privato al momento della divisione generale delle terre. Lo stesso fenomeno è registrato in altri paesi.

Fuori d'Europa, nel Canada lo Stato possiede gran parte delle aree boschive. Infatti la quasi totalità delle riserve forestali del Canada appartiene allo Stato o alle provincie. Le poche zone private, la cui importanza economica è minima, appartengono ad agricoltori e formano parte integrante dei terreni agricoli loro attribuiti. La estesissima industria forestale canadese si basa quasi interamente su contratti di lavoro stabiliti con i governi delle provincie.

3. Le grandi proprietà

L'origine dei grandi latifondi può risalire ad un'epoca molto remota, addirittura al sistema feudale, o all'epoca in cui le nazioni europee erano divise in molti piccoli stati sovrani. All'inizio

i latifondi comprendevano anche buona parte dei terreni agricoli. È possibile che le aree agricole abbiano cambiato proprietario nel corso degli anni, e che vasti possedimenti siano diminuiti al punto da comprendere solo aree principalmente o esclusivamente forestali. L'acquisto di terreni limitrofi ha ugualmente permesso la costituzione di grandi proprietà.

Alcuni di questi possedimenti sono così vasti che hanno permesso al loro proprietario di trarne tutti i vantaggi proprii del settore pubblico.

Uno dei vantaggi più importanti è la possibilità di assumere in servizio personale professionalmente qualificato per i diversi compiti della gestione del terreno. Alcuni grandi latifondi forestali sono addirittura stati pionieri in questo settore, particolarmente nell'Europa centrale. Infatti la ragione per cui l'economia forestale rurale si è sviluppata ad un ritmo così lento è dovuta alla mancanza delle necessarie conoscenze. Un secondo vantaggio è la possibilità di organizzare le operazioni di trasporto, tanto importanti per la vendita di prodotti forestali. In un primo momento le ferrovie e le strade furono costruite attraverso questi vasti possedimenti forestali continui. Grazie alla situazione finanziaria molto solida del proprietario di tali aree, fu possibile permettere che i piantamenti raggiungessero una notevole altezza, in modo da ricavare il massimo profitto del rendimento naturale del suolo. Ciò rappresenta in fin dei conti il capitale base di ogni possedimento. In tali condizioni non vi è alcun pericolo per i piantamenti nel momento del cambiamento di proprietario, per esempio in caso di divisione della terra da parte degli eredi. Alcuni paesi hanno facilitato i problemi di successione di una grande proprietà con provvedimenti legali particolari.

Grazie a questo insieme di fattori favorevoli le grandi proprietà private costituiscono il patrimonio forestale più curato e più produttivo d'Europa.

I grandi possedimenti forestali che lavorano in loco il legname grezzo presentano un interesse particolare. Non è raro infatti che una vasta azienda forestale possieda la propria segheria. Infatti la vendita di legname grezzo sotto forma di assi e tavole rendeva meglio della vendita del legname non lavorato.

Partendo da una tale situazione di base l'impresa industriale si è poi diversificata ed allargata al punto che il possedimento non arrivava più a soddisfare i suoi bisogni di legname, e doveva acquistare le materie prime destinate alla trasformazione industriale presso altri proprietari forestali. Così una attività industriale pienamente integrata è probabilmente divenuta l'attività principale di tutto il possedimento.

Potremmo a questo punto domandarci quale sia l'elemento principale: l'industria appartiene alla foresta, o la foresta all'industria? Comunque la risposta non ha importanza, a parte ogni considerazione d'ordine statistico. Alcune foreste dell'Europa settentrionale che figurano nella rubrica « foreste appartenenti a società » si sono formate in questo modo. Alcuni paesi dichiarano di non possedere alcuna area boschiva, anche se zone di notevole estensione sono associate con una industria che lavora il legname, e talvolta con una industria a livello internazionale.

4. Le aree boschive appartenenti a società

Secondo le statistiche del 1963 i paesi europei hanno fornito i dati seguenti, relativi alle foreste di proprietà di società:

Danimarca	37.000 ha
Rep. Fed. Tedesca	383.000
Finlandia	1.613.000
Grecia	184.000
Norvegia	475.000
Portogallo	3.000
Spagna	475.000
Svezia	5.761.000
Svizzera	43.000

Tra i paesi extra-europei ho scelto le seguenti nazioni:

Giappone	775.000 ha
Filippine	523.000
USA	29.963.000
Australia	154.000
Nuova Zelanda	1.173.000

L'industria forestale possiede senza dubbio una percentuale elevata di vaste aree boschive di proprietà delle società ma certamente non la totalità di tali aree. In alcuni paesi vaste estensioni forestali appartengono alle industrie metallurgiche e minerarie. Inoltre vi sono società che si occupano esclusivamente ed unicamente dei piantamenti forestali.

Nell'Europa settentrionale dove le industrie forestali sono fortemente integrate, le aree forestali di proprietà di società sono molto grandi. Si tratta spesso di antiche foreste rurali acquistate dalle società. L'acquisto di questi terreni ha un tempo suscitato in questi paesi una viva opposizione politica, che si è risolta in

una restrizione legale del diritto di acquisto, il che costituisce un avvenimento storico molto importante.

Nei paesi dove la vita del lavoratore agricolo medio si basava su una combinazione di campi e foreste, si poteva scorgere un pericolo nell'acquisto, su vasta scala, di possedimenti forestali da parte di società che si occupavano del commercio del legname. Le società non avevano alcun interesse a continuare una utilizzazione di tipo agricolo di tali aree, ma concentravano la loro attività sulle colture boschive, ed è probabile che foreste siano state piantate in terreni un tempo coltivati. Da questa evoluzione è risultato molto spesso l'abbandono della proprietà o almeno la sostituzione del lavoratore qualificato e indipendente con un mezzadro o un lavoratore salariato. Questa tendenza era considerata fatale dal punto di vista sociale, e procurava, tra l'altro, una forte migrazione.

Possiamo costatare attualmente un notevole mutamento di opinione, ed è stata perfino proposta l'abolizione dell'interdizione alle società di acquistare terreni. Infatti questa restrizione è stata ultimamente abrogata in Svezia. Esistono attualmente ovunque, e anche in Finlandia, un numero sempre crescente di piccole aziende agricole abbandonate dai coltivatori diretti e dalle loro famiglie, dove molto probabilmente cesserà la coltivazione della terra. L'imboschimento su tali terre acquista una importanza sempre crescente.

L'idea di una banca fondiaria che versi compensi al coltivatore che abbia cessato di lavorare i suoi campi (idea che è stata oggetto di un recente studio in Finlandia) è un interessante fenomeno della nostra età. Questo sistema, che negli Stati Uniti viene applicato già da un certo tempo, ha come scopo di ridurre il livello delle sovvenzioni agricole, mentre la produzione del settore agricolo è in eccesso. Il governo si propone ugualmente di sovvenzionare l'imboschimento di foreste sui campi abbandonati in seguito a queste misure. Paradossalmente, è solo dopo la seconda guerra mondiale che gran parte di questi terreni sono stati dissodati, con l'aiuto del governo, e in questo modo spesso giovani piantamenti sono andati distrutti.

Alcuni indizi ci portano a credere che la grande proprietà forestale pubblica o privata ricomincerà il suo sviluppo nei paesi scandinavi, dopo queste diverse fasi di sviluppo.

5. La foresta rurale propriamente detta

L'origine della maggior parte delle foreste rurali è anteriore all'età della silvicoltura, come la intendiamo oggi. La coltivazione e l'allevamento del bestiame da latte erano gli elementi determinanti per la misura e la forma della proprietà agricola e forestale. La foresta come produttrice di legno era innanzi tutto una sorgente di approvvigionamento di legna per la famiglia agricola. Dove il legno serviva da materiale da costruzione e dove non vi era altro combustibile era evidente che ogni complesso agricolo doveva assicurarsi l'approvvigionamento della legna con l'acquisto di una propria parte di foresta. Inoltre la cultura alternativa era uno degli elementi principali dell'agricoltura primitiva e richiedeva importanti superfici di rimpiazzo. Fintantoche le abitazioni erano fortemente disperse, le zone disabitate tra i villaggi potevano servire a quel fine. Ma alla lunga la conservazione dell'armonia e dell'ordine, resero necessario un regime della proprietà ben definito. Una situazione interamente nuova per la proprietà forestale privata venne a risultare dalla evoluzione moderna. La nozione dell'autoapprovvigionamento di un complesso, quale era prevalente all'epoca del baratto, venne abbandonata, e il legno crebbe fortemente di valore in quanto articolo di commercio. La conseguenza fu una situazione economica spesso più favorevole per l'agricoltore con proprietà forestale che per il suo vicino che non coltivava altro che i suoi campi. Ne risultò spesso una forte pressione economica e la divisione delle foreste pubbliche o delle grandi proprietà forestali. È ciò che si avverò una prima volta in Finlandia dopo la prima guerra mondiale quando numerosi coltivatori a contratto ricevettero delle foreste loro proprie, dopo la seconda guerra mondiale, quando si costituirono piccole aziende agricole per la popolazione profuga della Carelia, ceduta in guerra, e ugualmente quando supplementari zone boschive furono divise tra gli agricoltori la cui proprietà forestale era ritenuta insufficiente.

Nessuno può ignorare che la silvicoltura esercitata su zone di limitata estensione incontra numerose difficoltà. Si è potuto considerare infatti in numerosi paesi che ad unità forestali limitate corrispondono condizioni di inefficienza.

Inversamente si è potuto costatare più volte che il piccolo coltivatore diretto, insieme alla sua famiglia, ha una cura così meticolosa dei campi e del bestiame, da trarne un rendimento per ettaro più elevato che le grandi aziende. Non si potrebbe allora ottenere lo stesso risultato per le foreste?

In fin dei conti il coltivatore e la sua famiglia, non occupati

a pieno tempo nei lavori agricoli, potrebbe eseguire tutta una serie di lavori atti ad aumentare il rendimento della foresta; lavori che dopotutto non sarebbero effettuati, se dovessero essere retribuiti. La prima condizione sarebbe evidentemente che il coltivatore cominci ad interessarsi di silvicoltura, e sia disposto ad acquistare le conoscenze professionali e le attitudini necessarie a questo scopo. Ciò renderebbe necessario a sua volta un servizio di divulgazione ben organizzato, e dei corsi di insegnamento e di perfezionamento diretti a questo scopo. I risultati già realizzati in questo settore, e specialmente nei paesi scandinavi sono veramente notevoli.

Esistono infatti numerosi esempi di piccole aziende la cui produttività forestale ha quasi raggiunto il massimo, per la semplice ragione che il coltivatore ha saputo interessarsi al problema nella misura richiesta. Una difficoltà sorge tuttavia dal fatto che la silvicoltura è fondamentalmente diversa dalla agricoltura. Anche un lavoro arduo e le migliori cure possibili non valgono ad aumentare il livello di produzione della foresta oltre un certo limite, determinato da fattori di importanza capitale quali la natura del suolo e il clima. Questa limitazione potrebbe essere diminuita in futuro dall'uso per esempio di concimi, ma le esigenze di mano d'opera saranno sempre modeste. E ancora i lavori forestali di questo tipo non sono lavori di carattere annuale, come avviene nell'agricoltura dove le esperienze fatte in una stagione possono dare già i loro frutti nell'anno seguente.

Un grande inconveniente delle aziende di piccola dimensione consiste nel fatto che la « rivoluzione », cioè il periodo di tempo necessario all'albero per raggiungere il momento dell'utilizzazione, si estende nell'arco di parecchie generazioni di proprietari forestali. Ogni cambiamento di proprietario coincide con una necessità di fondi liquidi, minaccia evidente per il piantamento, che costituisce spesso l'unico capitale sicuro del terreno e dal quale si può ricavare un utile considerevole fin dal momento del primo taglio.

Questa è la ragione per cui alcuni paesi hanno adottato una legge destinata alla protezione del piantamento fondamentale, legge che prevede per esempio l'interdizione della vendita del legname per un determinato numero di anni dopo il cambiamento del proprietario, o l'offerta di prestiti a basso interesse per alleviare gli oneri della successione. Un'altra disposizione occasionalmente applicata tende alla restrizione del diritto di divisione della proprietà.

In numerosi paesi europei la proprietà forestale è stata suddivisa in unità estremamente piccole. Non esistono purtroppo

statistiche uniformi a questo proposito. Alcuni rari esempi sono stati tuttavia raccolti nello schema seguente:

Statistiche relative alla proprietà forestale in alcuni paesi

	Più piccola unità statistica ha	Num. dei propriet. forestali	Superficie forestale privata milioni ha.	Superficie media per proprietar. ha
Rep. Fed. Tedesca	0,5	474.000	2,9	6,1
Francia				
Austria				
Spagna		3.374.500	18,1	5,4
Svezia	1,0	264.000	11,3	43,0
Finlandia	2,0	338.000	13,1	38,8

La combinazione della piccola azienda agricola con l'azienda forestale non costituisce ancora regola generale. Esiste al contrario tutta una serie di piccole proprietà che si compongono esclusivamente di foresta. In Finlandia, per esempio, ci sono numerosi casi di eredi che non ricevono la proprietà, ma desiderano ottenere la loro parte di eredità sotto forma di un lotto di foresta, che considerano un ottimo investimento, sicuro in caso di inflazione. La Finlandia non ha ancora promulgato una legge contro l'eccessivo frazionamento della proprietà. Ma la tendenza attualmente riscontrabile nell'agricoltura si manifesta in favore di un allargamento delle aziende; questa tendenza potrebbe ugualmente influenzare la silvicoltura.

Un altro inconveniente delle piccole unità forestali può essere costituito dalla loro forma o dalla loro localizzazione. Il frazionamento delle foreste è fatto in funzione del principio che ogni appezzamento deve comprendere, nella misura del possibile, una parte uguale di terreno di buona e di cattiva qualità. Questo si ottiene più facilmente quando la foresta è divisa in bande longitudinali, che si stendono dal fondo della valle alla cima delle colline, oppure da un corso d'acqua verso l'interno del paese. Questi appezzamenti, dopo essere stati divisi numerose volte nel senso della lunghezza, hanno dato luogo ad una situazione che purtroppo molti paesi ben conoscono. In queste strette strisce di foresta si attua la silvicoltura con molta difficoltà, ed è impossibile raccogliere razionalmente il legname. L'unica soluzione sarebbe una ridistribuzione della proprietà. L'esperienza ci in-

segna tuttavia che una tale operazione si urta a grandi difficoltà, e a pregiudizi carichi di conseguenze.

Voglio menzionare a questo proposito la vasta azione di riunificazione intrapresa attualmente in Svezia sia da parte dei grandi proprietari forestali, sia da parte dello Stato, allo scopo di costituire, con il patrimonio forestale di ogni proprietario, aree forestali della massima estensione ed uniformità. Le parti interessate procedono attraverso scambi di terreno, che hanno interessato già un'area di parecchie centinaia di migliaia di ettari. Questo sistema, designato dal termine di « scambi amichevoli » ha permesso in parecchi casi, di superare delle profonde divergenze di opinione, in situazioni in cui erano in gioco interessi notevolissimi. La ridistribuzione di piccole aziende con appezzamenti sfavoriti non sembra dunque un problema insolubile.

Uno dei problemi forestali più delicati consiste nel trovare un sistema atto a controllare e incoraggiare legalmente le piccole proprietà. Le autorità di moltissimi paesi ritengono questo compito molto importante. Si tratta comunque di un problema complesso, di cui darò solo una visione globale. Ricordiamo soltanto che questo sistema è stato instaurato in Scandinavia dove l'azione delle organizzazioni di cooperazione tra proprietari forestali e le contribuzioni volontarie hanno un ruolo preminente, e dove questo sistema è applicato con molto successo.

Un aspetto importante di questa autonomia amministrativa si basa sulla legislazione della silvicoltura privata che prevede uno stretto controllo sulla libera utilizzazione delle foreste, e alcune norme relative all'amministrazione forestale e ai metodi moderni di divulgazione. I consigli provinciali dei paesi scandinavi sono responsabili dell'applicazione di questa legge, e sono composti da proprietari forestali designati dai loro colleghi. Gli agenti forestali, tecnici specializzati, hanno una certa influenza, ma piuttosto come consiglieri esperti. Le decisioni finali sono prese dai membri del consiglio. Il principio è compatibile con l'atteggiamento dei coltivatori diretti liberi dei paesi nordici. Non sarebbe stato possibile altrimenti far rispettare le disposizioni più severe unicamente da una schiera di funzionari.

6. Cooperazione volontaria

La cooperazione volontaria tra proprietari forestali si è sviluppata a partire da questa base originariamente legale e in larga misura anche a partire dai servizi ufficiali di divulgazione. Questa cooperazione ha preso molto presto notevoli dimensioni; le

modalità della cooperazione hanno adottato forme un po' diverse nei vari paesi scandinavi.

Lo scopo principale delle « Forest Management Associations » (associazioni amministrative forestali) della Finlandia consiste nella ricerca di esperti forestali atti a consigliare i loro membri. Questo tipo di aiuto professionale si rende necessario in numerosi campi della silvicoltura, come quello per esempio della marchiatura del legname, e specialmente in relazione alla vendita del legname, quando il proprietario forestale deve poter ottenere informazioni sicure sulla situazione dei mercati e dell'andamento dei prezzi. Questo aiuto è anche molto utile al momento della cubatura del legname e della sua consegna.

Le Forest Management Associations » furono fondate circa 50 anni fa su base volontaria. Attualmente la loro attività è regolata dalla legge e ottengono una tassa speciale, detta tassa di amministrazione forestale, prelevata attraverso le imposte. Nel 1967 c'erano 338 organizzazioni simili, con un totale di 172.000 membri, proprietari di 8,45 Mio di ettari di foresta. Davano lavoro a 776 agenti tecnici forestali: questi raggiungono la loro formazione professionale con un corso di due anni in un istituto forestale.

Recentemente la Svezia ha costituito delle « Forest Management Areas » (zone di amministrazione forestale). In questo sistema le foreste di aziende limitrofe costituiscono una zona di lavoro che si avvicina sotto molti aspetti a una unica grande proprietà. La costruzione di strade, le operazioni di trasporto, la vendita del legname e tutti i lavori forestali sono effettuati sotto la direzione di un esperto, in comune, ma con conti separati per ogni membro. Centinaia di aziende possono così partecipare ad un progetto unico di prosciugamento delle paludi (come in Finlandia) o alla costruzione di una rete di vie di comunicazione stradale per autocarri in una vasta regione boschiva.

Menzionerò tra parentesi il Giappone dove lo smembramento delle foreste in piccole unità giunge al più alto grado. I problemi di questo smembramento sono stati risolti con grande successo grazie ad un sistema molto simile a quello delle « Forest Management Ascociation » della Finlandia. Il Giappone aveva nel 1961 4.147 associazioni di questo tipo, con un totale di 1.770.000 membri. Questo sistema è imposto per legge dal 1907 e garantisce una adeguata utilizzazione anche della più piccola proprietà, ed uno smercio efficiente del legno prodotto e lavorato.

Un altro punto che deve essere sottolineato è la cooperazione assoluamente volontaria tra i proprietari forestali nel campo del commercio del legname e dell'industria del legno in Norvegia,

Svezia e Finlandia. I proprietari forestali posseggono attualmente una serie di grandi istallazioni industriali moderne, che producono tutta la gamma dei prodotti fabbricati col legno. Una parte sempre crescente della raccolta del legname delle proprietà private ha trovato questa via di sbocco. I proprietari forestali sono divenuti anche importanti compratori di legname; questo permette loro di esercitare una influenza non trascurabile sull'andamento dei prezzi del legname. In seguito le organizzazioni dei proprietari forestali sono divenute, nel seno della comunità, le organizzazioni più influenti e importanti.

Per evitare qualsiasi malinteso bisogna ricordare che la cooperazione tra i proprietari forestali è certamente ben organizzata, ma non si estende sempre anche all'acquisto di macchinari speciali, di cui le unità cooperative hanno bisogno. L'uso corrente vuole piuttosto che imprenditori privati comprino le macchine a livello del distretto, ed eseguano poi i lavori secondo accordi contrattuali. Questa situazione ha favorito i tecnici che hanno messo a punto tutta una serie di nuove costruzioni meccaniche.

Le esperienze positive fatte attraverso le diverse forme di cooperazione tra proprietari forestali in alcuni paesi, e in particolar modo in Scandinavia, non dovrebbero quindi essere valorizzate in misura più larga, ed estese ad altri paesi? Alcuni tentativi in questa direzione non hanno portato molto avanti. Alcuni paesi per esempio non hanno trovato una soluzione per le strisce di foresta lunghe e strette. Sarebbe ovviamente raccomandabile una soluzione volontaria e facoltativa, ma adeguate misure legislative devono essere programmate fin dall'inizio, allo scopo di una valorizzazione dei vantaggi derivati da una proprietà forestale collettiva, o dalla costituzione di « Forest Management Areas » (zone di amministrazione forestale).

7. Proprietà forestale collettiva

Un tentativo intrapreso per eliminare gli inconvenienti dell'amministrazione di piccole aziende è stato quello di costituire una proprietà forestale collettiva sotto forma di foreste associate. Queste unità possono comprendere un alto numero di associati, ognuno dei quali possiede una parte virtuale della superficie totale. Questa parte non può essere separata e gli associati debbono accontentarsi del dividendo che produce la foresta associata. La proprietà collettiva di questo tipo si è dimostrata del tutto valida, eccezion fatta nel caso in cui un compenso rilevante in natura riviene di diritto agli associati, per esempio sotto forma

di diritto di pascolo o di distribuzione di legname per uso domestico. Le rivendicazioni relative a questi diritti sono spesso oggetto di litigio.

Un gran numero di tali foreste è stato costituito in Finlandia (per es. nel 1968, 128 unità con 10.110 associati per una superficie totale di 367.360 Ha). In Svezia anche il numero di tali foreste è molto alto (636.000 Ha nel 1966). Nei due paesi in questione l'origine della foresta sindacale risale al XVIII secolo, cioè all'inizio dello smembramento generale delle terre e delle prime imposizioni. Questi due paesi hanno oggi delle leggi speciali che regolano il regime di tali foreste garantendo una amministrazione efficiente delle foreste e la continuità della produzione. In Svezia e in Finlandia le foreste sindacali sono infatti tra le proprietà forestali meglio amministrate.

8. Cambiamenti nei lavori forestali

Una particolarità della foresta rurale è stata la sua disposizione ad effettuare i lavori forestali con le proprie risorse di mano d'opera agricola, tanto umana quanto animale. Questo fatto acquista una importanza particolare nelle aziende in cui le condizioni esterne permettono di effettuare la raccolta del legname durante l'inverno, poiché i lavori agricoli propriamente detti devono essere terminati prima che il suolo geli. La mano d'opera agricola licenziata in inverno dalle piccole aziende aveva così la possibilità di trovare una occupazione remunerata nelle foreste rurali, e a maggior ragione nelle grandi proprietà forestali. Questa mano d'opera veniva anche da molto lontano per farsi ingaggiare in questi posti di lavoro forestale.

Fintantoché l'ascia e la sega costituivano i principali strumenti di lavoro e che i cavalli e i buoi fornivano la trazione, nessun investimento sostanziale era necessario, e le attitudini professionali passavano di padre in figlio. Il cavallo come mezzo di trazione permetteva inoltre al proprietario un minimo di investimenti nella costruzione di vie di scarico del legname. Nei paesi nordici dove quanittà considerevoli di legname sono raccolte ogni anno, i lavori forestali furono per molto tempo effettuati dagli agricoltori o dai lavoratori agricoli; il cavallo era dunque l'animale da traino che durante l'estate era anche utilizzato per le opere di aratura.

La situazione è stata completamente cambiata dall'avvento della macchina. Si sente ormai ovunque il rumore delle seghe a motore e il cavallo, per non parlare del bue, è quasi completa-

mente sparito. Si è tenatto in ogni modo di attrezzare i trattori agricoli tradizionali con dispositivi complementari necessari al trasporto della legna. Numerose invenzioni ingegnose sono state messe in pratica: tutto ci porta a credere tuttavia che in futuro verranno utilizzati trattori, costruiti particolarmente per i lavori forestali.

Così abbiamo raggiunto una importante fase di transizione dalla antica forma dell'agricoltura ad una forma moderna. La distinzione tra settore agricolo e forestale che si completano per l'impiego della mano d'opera, è ormai una concezione che non è più valida. Le macchine e l'attrezzatura forestale specifica sono costose, e i costi d'acquisto non possono essere ammortizzati se non in caso di un impiego massimale, per tutta la durata dell'anno. Macchine di questo genere permettono di riporre in pochi giorni il taglio annuale di una azienda di media estensione. Devono essere tuttavia guidate da persone qualificate, ed esigono conoscenze professionali che superano quelle di un semplice lavoratore forestale. Il conduttore della macchina, che spesso ne è anche proprietario, calcola il suo guadagno secondo criteri alieni all'agricoltura. In questo modo la trazione in una azienda viene utilizzata meno di un tempo nel corso dell'anno.

Esiste però nel campo della silvicoltura, e specialmente dell'amministrazione dell'azienda, un certo numero di lavori che non devono necessariamente essere meccanizzati. Anche in futuro il proprietario forestale potrà utilizzare la sua mano d'opera per lavori come il piantamento, il dissodamento, la concimazione. In qual misura poi il proprietario forestale possa far effettuare lavori forestali di questo tipo nel tempo lasciato libero dai lavori agricoli, dipende naturalmente dall'interesse e dalla capacità di questi; beninteso a condizione che la completa razionalizzazione del settore agricolo dell'azienda lasci a disposizione un tempo sufficiente.

9. Foreste artificiali di rapida crescita

La nuova situazione creata dalle foreste artificiali di rapida crescita è un fenomeno interessante. Il loro periodo di crescita è molto breve. In alcuni paesi d'Europa ha un ciclo di 10 o 15 anni per i pioppi e gli eucaliptus.

Piantamenti di questo tipo spesso effettuati in antichi campi agricoli hanno molti caratteri comuni con la coltura dei campi, poiché il suolo deve essere preparato prima, concimato e anche irrigato. Ragion per cui si afferma spesso che la silvicoltura non

è più una forma naturale di utilizzazione del suolo, ma al contrario un metodo di cultura che agisce in modo differente sulla produttività. Questo fatto cambia profondamente la relazione tra produzione di legname e agricoltura, valida un tempo. Un esempio illustrerà chiaramente questa costatazione: migliaia di coltivatori italiani, che non avevano un tempo nessun interesse per la silvicoltura, cominciarono a piantare dei filari di pioppi tra i loro campi, che servivano anche come protezione contro il vento, lungo le strade e le scarpate dei fossi di irrigazione. Questi piantamenti fanno parte di un programma di coltura generale della azienda, ma producono un guadagno supplementare piuttosto apprezzabile. Numerosi coltivatori sono giunti fino a rimboscare la totalità dei loro campi, specialmente nei distretti dove la mano d'opera agricola è rara e il suolo permette una tale soluzione.

Un altro aspetto del problema deve essere visto nella relazione tra la durata del ciclo di crescita dell'albero e la durata della vita umana. Ho già detto prima che bisognava mettere in conto parecchie generazioni di proprietari prima che un albero fosse utilizzabile. Ora, da un certo tempo facciamo la costatazione inversa. Parecchie generazioni di pioppi possono essere coltivate nel corso di una generazione di proprietari. Sarà interessante seguire le ripercussioni di questa nuova costatazione: essa avrà certamente un effetto rivoluzionario su alcune concezioni tradizionali. Il ciclo breve non si limita ai soli eucaliptus e pioppi. Specialmente nelle regioni meridionali esistono numerose altre speci di alberi a breve ciclo, anche resinosi.

10. Possibilità di aumentare la produzione del legname

Ho accennato all'inizio del mio studio che l'Europa aveva la possibilità di aumentare ancora la sua produzione di legname, specialmente di legname industriale. La FAO e la ECE, nelle loro ultime riunioni hanno rivolto una particolare attenzione a questo problema. In breve, le possibilità di accrescere la produzione del legname sul continente sembrano migliori di quanto si potesse supporre. Dove bisogna quindi vedere il problema reale?

Ricordiamo prima di tutto che l'Europa dispone di vaste regioni adatte alla silvicoltura, ma che per diverse ragioni non sono ancora state utilizzate. Tali sono per esempio alcune zone agricole valutate attualmente dall'ECE a circa 10 o 15 Mio di ettari, dove l'agricoltura sarà probabilmente abbandonata e sostituita da rimboschimenti.

Ricordiamo in secondo luogo che una gran parte del legname

raccolto in Europa è utilizzata come legna da ardere. In certi paesi dell'Europa meridionale, dal 40 al 60 % del taglio annuo è composto da legname da ardere. In altri paesi questa parte giunge al 70-80 %. Teoricamente l'aumento più rapido della fornitura di legname all'industria, potrebbe essere ottenuta qualora quantità minime di legname fossero vendute come legna da ardere, e il resto destinato alla trasformazione. In realtà la soluzione non è così semplice poiché il legname da ardere è spesso di piccole dimensioni e di cattiva qualità; la sua raccolta può essere molto cara da un punto di vista commerciale. Sebbene il carbone, il gas, la nafta e l'elettricità siano accessibili quasi a tutti, la popolazione rurale tiene alle sue tradizioni. Perciò a conti fatti l'amministrazione forestale ha ogni interesse a smerciare una certa quantità di legname da ardere.

Un terzo fattore viene ad aggiungersi a queste considerazioni. La percentuale annua per ettaro di utilizzazione della foresta è basso in Europa. Questo vale anche in numerosi paesi dove si ritiene, già da lungo tempo, che la silvicoltura abbia raggiunto uno standard molto elevato. Le cifre seguenti possono dimostrarlo.

	Foresta milioni di ha	Percent. annua di utilizzaz.[1]	
		Milioni di metri cubi	Metri cubi per ettaro
Europa sett.	52,6	105	2,0
Europa cent.	26,0	96	3,7
Europa merid.	49,1	52	1,1
Europa orient.	36,2	88	2,4
Totale	163,9	341	m^3/ha 2,1 media

In rapporto al tasso di utilizzazione delle foreste dell'Europa settentrionale dove il clima è rigido e il suolo povero, le cifre registrate nei paesi più meridionali sono straordinariamente basse. Malgrado molti inconvenienti il tasso di utilizzazione dell'Europa settentrionale potrebbe essere più elevato, e certamente lo sarà in futuro. Questo ci aiuta a renderci conto che se il tasso di utilizzazione è così modesto nell'Europa centrale, ciò è dovuto al predominio della concezione statica classica dell'agricoltura, sviluppatasi nel XIX secolo. Se si potesse trovare una concezione

[1] Secondo le statistiche della FAO per il 1967.

più moderna e dinamica, la situazione cambierebbe sicuramente.

Il tasso di utilizzazione bassissimo dell'Europa meridionale è evidentemente prodotto dal grandissimo numero di arbusti e cespugli improduttivi, che figurano nelle statistiche sotto la rubrica « foreste ». Alcuni paesi dell'Europa meridionale hanno tuttavia messo in opera vasti programmi di rimboschimento, ma i piantamenti non hanno ancora raggiunto il momento iniziale di utilizzazione.

L'utilizzazione totale della capacità produttiva del legname in Europa pone tuttavia gravi problemi finanziari. Per una ragione o per l'altra estese aree improduttive non sono ancora state rimboscate. Sono troppo aride, troppo secche o troppo paludose, situate in una regione di difficile accesso, o in una regione a clima contrario. La conversione di queste zone in aree veramente produttive sarebbe accompagnata da notevolissime spese, che si ripercuoterebbero a loro volta sul ricavo dei piantamenti di quella regione, tanto più che la produttività relativa a quei suoli è spesso molto bassa.

Il rendimento di tali investimenti deve essere oggetto di calcoli meticolosi. Può essere raccomandabile mantenere tali terreni al loro stato attuale, farne zone di ricreazione per la popolazione sempre crescente, o trasformarle in riserve naturali.

I provvedimenti di rimboschimento molto costosi presi in vista della salvaguardia dei bacini di alimentazione, di controllo delle erosioni ecc. devono essere considerati a parte. In questi casi la produzione del legname assume una importanza di secondo piano, di fronte all'obbiettivo principale di tali provvedimenti.

Gli stessi fattori che sono stati alla base delle fondamentali trasformazioni della silvicoltura europea e della amministrazione forestale, fattori che ho menzionato all'inizio del mio studio, hanno ugualmente influito sul rendimento. Non dobbiamo inoltre trascurare l'influenza a lunga scadenza delle foreste artificiali di rapida crescita, situate nelle zone temperate e subtropicali, perché alcuni indizi ci fanno supporre che legname a bassissimo costo potrebbe essere lì prodotto. Ci si può chiedere se gli investimenti finanziari in favore di progetti di rimboschimento alquanto incerti, non sarebbero meglio posti in favore di piantamenti a rapida crescita di paesi in via di sviluppo.

Il problema cruciale degli investimenti sta nei calcoli necessari, che devono essere effettuati in via preventiva. Possiamo partire dalla considerazione che molti paesi farebbero qualunque cosa nello scopo di aumentare al massimo la produzione di legno indigeno. Questa politica darebbe la priorità alle considera-

zioni di ordine sociale e nazionale sulle considerazioni di rendimento economico propriamente detto.

11. Altri problemi

Bisogna affrontare parecchi altri problemi prima di potersi fare una idea approssimativa della situazione attuale e dei problemi della silvicoltura europea, e in particolare della proprietà forestale privata.

Uno di questi problemi è costituito dal ruolo della silvicoltura nella nostra società moderna. L'importanza relativa dell'economia forestale diminuisce, in rapporto proporzionalmente inverso alla rapidissima crescita di nuovi agglomerati e all'aumento della produzione nazionale relativo all'industria, al commercio, ai trasporti, al settore terziario. L'esperienza fatta in numerosi paesi ci insegna che la sempre crescente mancanza di legname e di prodotti del legno può essere completata da importazioni senza che la bilancia commerciale subisca un carico supplementare eccessivo. Anche i paesi molto poveri di foreste sono riusciti, bene o male, a coprire il loro fabbisogno durante le due guerre mondiali, e questo malgrado la chiusura delle vie commerciali abituali. La economia forestale ha perso in parte la sua antica importanza!

La popolazione urbana ha ugualmente adottato una nuova attitudine verso la foresta. La riduzione delle ore di lavoro e l'automobile hanno creato il problema del tempo libero. La pressione esercitata sulle foreste, specialmente nelle regioni ad alta densità demografica è aumentata, in maniera inconcepibile soltanto dieci anni fa. Era necessario trovare misure adatte a dirigere ed orientare le folle di turisti, e ciò si rivela molto costoso.

Si è discusso sulla questione se il bilancio delle autorità centrali o locali doveva comprendere una voce speciale per questo tipo di spese, o se queste spese dovevano essere considerate come spese generali, che venivano a diminuire il rendimento delle foreste pubbliche. La scelta di questa ultima possibilità verrebbe a dare una idea interamente falsa del rendimento dell'economia forestale. Ma non sarebbe neppure giusto esigere dai proprietari forestali privati che vadano incontro a spese per la costruzione di strade pubbliche, di parcheggi, di campeggi ecc., di tutti i servizi insomma che la presenza di turisti esige allo scopo di mantenere ordine, di evitare incendi nelle foreste ecc.

L'Europa ha fortunatamente accettato l'idea di una amministrazione forestale razionale non incompatibile con la funzione

ricreativa della foresta; il pubblico si è abituato all'idea che un albero deve essere all'occasione abbattuto e cedere il posto ad un campo da semina. Ma quando per ragioni finanziarie, sono costruiti nelle foreste grossi cantieri in cui le macchine disturbano con il loro rumore la calma e la tranquillità e lasciano necessariamente orribili traccie nel paesaggio, le reazioni non mancano di manifestarsi in maniera negativa.

La maggiore difficoltà sta nel fatto che i rappresentanti del potere politico hanno rifiutato, fin qui, di accordare una indennità ai sacrifici che la foresta privata ha dovuto fare in nome della ricreazione pubblica. Le spese in questione sono talvolta così forti, in relazione al rendimento di un taglio, sola possibilità di realizzare dei fondi mobili, che ad un certo punto non possono più venire assunti. Coloro che si dedicano alla silvicoltura dovranno dunque anzitutto accingersi ad uno sforzo intellettuale per mettere a punto metodi di calcolo necessari alla soluzione di questo problema, e far accettare poi all'opinione pubblica il principio di una tale indennità in favore della silvicoltura.

La tassazione fiscale è un altro grave problema a cui si accennerà soltanto, tenendo conto delle grandi differenze tra le varie nazioni nel sistema fiscale. Riprenderò un solo aspetto del problema, a cui ho già accennato prima. Una imposta di successione molto elevata può avere conseguenze sulla silvicoltura, in quanto l'unico modo per realizzare i fondi necessari è il taglio di una parte del volume totale dell'area. I nostri legislatori dovrebbero tentare di parare questo rischio che minaccia specialmente la proprietà forestale privata.

Resta da menzionare ancora un punto, che non sempre è preso in considerazione, quando si trattano le difficoltà dell'economia forestale europea. Non si può negare che per quanto riguarda lo smercio dei suoi prodotti, l'economia forestale si è trovata per parecchie generazioni in una situazione favorevole sul continente. I proprietari forestali avevano quasi sempre a disposizione un « mercato di compratori », e non è strano che si siano adagiati in questa congiuntura favorevole. In che misura e sotto quale forma la silvicoltura europea ha praticato « l'incremento delle vendite », cioè del legname? La risposta è questa: non ha intrapreso quasi nulla. L'unico sforzo fatto in questo campo è stato quello di inviare cataloghi ai clienti tradizionali per annunciare le date delle prossime vendite di legname, sotto forma di asta pubblica. Questo sforzo è un po' misero in rapporto agli importanti tentativi e alle notevolissime spese realizzate sul piano della pubblicità e delle relazioni pubbliche da parte di numerosi

prodotti concorrenziali del legno come i metalli, i materiali di costruzione a base di minerali e materie plastiche.

Io sono convinto che uno dei primi compiti dell'amministrazione forestale europea, della quale si parla tanto e di cui si ha bisogno urgentissimo, senza che finora nessuno abbia mai pensato a realizzare seriamente, consiste proprio nello sviluppo di questo settore.

12. Conclusioni

A mio avviso le difficoltà della silvicoltura europea non sono certo più gravi dei problemi che devono affrontare gli altri settori dell'economia e dell'industria. Ma la silvicoltura lavora, più di qualsiasi altro settore economico, a lunga scadenza. Questo spiega l'atteggiamento conservatore dei proprietari forestali e degli agenti tecnici forestali. Sebbene l'aria del rinnovamento e delle innovazioni soffi un po' ovunque in tutto il mondo, una relativa calma regna sempre nelle foreste d'Europa. Se la silvicoltura del nostro continente vuole sormontare la crisi in cui si trova attualmente, e consolidare la sua posizione in futuro, si rendono necessari un nuovo modo oggettivo di guardare la realtà, spirito di iniziativa e naturalmente capitali rilevanti.

Quanto al futuro, nessun grave conflitto di interessi sembra sorgere tra i diversi gruppi di proprietari forestali. Sono al contrario unanimi sui punti principali del programma che si vuol realizzare. Bisogna ristabilire un rendimento adeguato nella silvicoltura europea e nell'industria del legname. Questo compito è così vasto che non potrebbe essere risolto senza un coordinamento delle misure da intraprendere.

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

Periodico della Federaz. Italiana Amministrat. Enti Locali (FIAEL)

Direzione: Via Mozart, 21 - 20122 Milano - Tel. 702.478
Direttore: Piero Bassetti

SOMMARIO DEL N. 3 anno XI - giugno 1969

Abbonamento annuo: ordinario L. 3.000; sostenitore L. 10.000; un numero L. 600. Versamenti sul c.c.p. N. 3/21026 intestato al Notaio Dr. Raffaello Meneghini - Via Monte di Pietà, 15 - 20121 MILANO.

LA MONTAGNA NELLO SVILUPPO DELLA REGIONE

Appunti sui problemi istituzionali

di CESARE TREBESCHI

1. La Legge 22 luglio 1966 n. 614 ha qualificato come depresso l'intero territorio montano.

Cosa c'è all'origine di questa generale depressione socioeconomica della montagna? Non certo la povertà fisica del territorio: fin dall'antichità ed anche negli ultimi decenni le maggiori ricchezze — miniere, foreste, energia, manodopera, ecc. — nascono in montagna.

Ma la ricchezza della montagna scende a valle come le sue acque: disordinatamente, tumultuosamente. È il sistema idraulico che non funziona, è l'inefficienza delle briglie che non riesce a trasformare il regime torrentizio. Le briglie possono essere paragonate alle istituzioni: c'è qualcosa che non funziona, se la realtà politico-amministrativa riesce a spogliare la montagna dalle sue originarie ricchezze.

Ed è un circolo vizioso, perché tra i riflessi della depressione delle zone montane, il meno appariscente forse — ma non certo il meno grave — può essere individuato nella selezione a rovescio degli impiegati pubblici (dai segretari comunali ai maestri, ai funzionari periferici dei vari Ministeri), proprio in ragione della minor appetibilità socioeconomica della residenza montana.

Con la conseguenza che nella faraggine legislativa — autentica riserva di caccia per i despoti dei formalismi — i pubblici amministratori di montagna devono orientarsi con minori ausili

degli amministratori di zone già affermate: e la situazione si aggrava ulteriormente per i privati, e per i più piccoli in particolare. Non si insisterà invece mai abbastanza perché il regime giuridico delle zone depresse (ed in particolare della montagna) sia formulato in termini chiari, semplici, di facile interpretazione e di non complicata applicazione, anche per evitare che le agevolazioni finiscano per catalizzarsi intorno alle fortune già consolidate, a spese dello Stato e delle stesse situazioni più sfortunate.

2. È certamente per questi motivi che fin dal 1952 il Ministero dell'Agricoltura aveva preannunciato la raccolta in un testo unico di tutte le norme interessanti lo sviluppo agricolo e non agricolo dell'economia montana; e questo avrebbe dovuto essere uno degli scopi anche della Commissione di studio — insediata dal Ministro dell'Agricoltura nell'estate 1966 — « per l'aggiornamento ed il coordinamento delle leggi relative ai territori montani ».

Evidentemente convinta dell'assoluta priorità del rinnovo della 991, la Commissione ha tralasciato il compito del coordinamento; ma l'esigenza si fa sentire sempre più viva, come ha sottolineato anche la recente Conferenza del C.R.P.E. sulla montagna nello sviluppo della Lombardia, raccomandando l'inserimento nel disegno di legge di una delega per la codificazione, informata a criteri semplici:

— coordinamento tecnico di tutta la normativa in materia;
— partecipazione degli Enti Locali (eventualmente rappresentati dalle comunità di valle) in sede consultiva, deliberativa ed esecutiva (generalizzando, p. es., la portata dell'art. 7 D.P.R. 10-6-1955 n. 987 e soprattutto facendolo rispettare);
— accentuato decentramento decisionale ed operativo;
— rispetto della molteplicità delle istituzioni, ma eliminazione della sovrapposizione di funzioni.

Vero è che talune materie (tra le quali quelle di maggior rilievo per la promozione della montagna: urbanistica ed agricoltura) saranno presto affidate alla competenza amministrativa ed in gran parte anche normativa della Regione: ma proprio anche in vista della Regione un T.U. sarebbe uno strumento prezioso, utile tra l'altro ad evitare interminabili (ed imperdonabili) contestazioni di competenza.

3. Uno dei primi problemi contro i quali si arresta la programmazione in montagna è proprio la mancata identificazione della

montagna: e non soltanto sotto l'importante profilo del dualismo alpino-appenninico o sotto quello, solo apparentemente secondario, delle frange territoriali, ma perché — e gravi implicanze tributarie e paratributarie ne sono una concreta manifestazione — l'indifferenza dell'Amministrazione Centrale dello Stato a questo problema, e la conseguente mancata coincidenza delle diverse circoscrizioni amministrative (troppo spesso artificiosamente create senza alcuna aderenza alla realtà ambientale, ad un ecosistema focalizzato sull'uomo e sulla sua collettività) ha portato ad anemizzare alcuni valori tradizionali delle nostre vallate.

Esattamente dunque, già nel luglio 1967, l'Assemblea del C.R.P.E.L. ha identificato il presupposto stesso di ogni problematica nella elaborazione di una carta della montagna Lombarda, e ne ha introdotto la richiesta nel documento base.

Si tratta d'altra parte di un'esigenza largamente condivisa: l'U.N.C.E.M. la va propugnando da molti anni; molto se ne parlò durante la laboriosa gestazione della nuova legge per la montagna; anche recentemente la Regione Friuli-Venezia Giulia l'ha posta in primo piano nei suoi programmi.

Anche senza attendere l'avvento della Regione, o della nuova legge per la montagna, l'impegno del C.R.P.E. dovrebbe quindi esere ormai tradotto in termini operativi, con l'organica acquisizione di tutti i dati fisici, economici, amministrativi, così da predisporre una carta regionale della montagna, con la distinta indicazione delle zone classificate montane sotto i diversi profili censuario, tributario, statistico, della bonifica, dei b.i.m., ecc., e con la delimitazione (purtroppo solo in parte coincidente) delle circoscrizioni minori (giudiziarie, politiche, amministrative, tributarie, statistiche, venatorie, ecc.), e con una serie di altre indicazioni sulla proprietà collettiva, pubblica e civica; sulla disponibilità di rivelazioni geologiche, minerarie, idrografiche, agronomiche, urbanistiche, aereofotogrammetriche, ecc. (Dio solo sa lo sperpero di doppioni di indagini in sede di pianificazione urbanistica e programmazione economica), e soprattutto sugli *strumenti amministrativi* esistenti ed operanti in montagna — uffici ed istituzioni che grazie, contro o al di fuori della legge operano in montagna — e su quelli che avrebbero il compito ma non hanno gli uomini o i mezzi per operare: verranno in chiaro grumi di congestione e sacche di depressione amministrative tali da giustificare un intervento equilibratore.

4. Ma come per gli uffici amministrativi strettamente intesi il riferimento legislativo non basta nemmeno a confermare non che

la validità la stessa esistenza dei singoli enti, così i dati relativi alla proprietà fondiaria pubblica sbiadiscono di fronte al maggior rilievo che ormai anche nell'economia agrosilvopastorale assume l'impresa rispetto alla proprietà: è quindi necessario conoscere quale sia l'effettivo rilievo economico (e non solo patrimoniale) della presenza pubblica in montagna: l'indagine deve cioè appuntarsi più sull'efficienza che sull'astratta esistenza degli strumenti amministrativi.

Basti por mente ai vari tipi di consorzi: essi hanno raggiunto un numero tale ed una varietà che la stessa Amministrazione Centrale non riesce ad individuarli ed a verificarne l'esistenza e la validità.

5. Lungi dall'eludere la richiesta di un inquadramento istituzionale, l'indagine suindicata dovrebbe consentire di porre il problema giuridico-amministrativo in termini concreti.

La Regione che nascerà dalle prossime consultazioni elettorali infatti, non è la Palestina del 1948, uno Stato nuovo, libero di darsi qualunque ordinamento: essa sarà condizionata più ancora che dal rispetto della Costituzione, della programmazione nazionale e comunitaria, e delle c.d. leggi cornice previste dall'art. 9 L. 10-2-1953 n. 62 (la cui legittimità costituzionale è stata giustamente posta in dubbio), dalle realtà anche istituzionali di fatto esistenti.

Sarebbe invero imperdonabile infantilismo non soltanto attendersi miracolose svolte da un ordinamento regionale non ancora nemmeno prefigurato, ma anche solo non rendersi conto che le stesse idee di fondo devono verificare la loro validità alla luce delle istituzioni nelle quali le idee dovrebbero essere « calate », e attraverso le quali dovrebbero operare.

Così, peccherebbe di prospettiva chi pensasse di poter realizzare magari coattivamente in uno o due piani quinquennali un programma di forestazione totale delle zone abbandonate dall'agricoltura, senza verificare se ci siano i tecnici, se ci sia il materiale legnoso dell'essenza voluta, se i tempi tecnici, i mezzi finanziari e gli strumenti amministrativi siano adeguati: deve ritenersi politicamente astratta un'idea incapace di trovare adeguata realizzazione nello spazio di una generazione.

Non è difficile anche qui esemplificare con riferimenti montani: la liquidazione degli usi civici — tutt'ora in pieno svolgimento dopo oltre un secolo e mezzo! — la bonifica integrale, una esasperata difesa del paesaggio, ecc., stanno ad indicare come le idee anche migliori degenerino in miti quando non sappiano

trovare strumenti adeguati.

Pertanto, le discussioni che si vanno moltiplicando sul problema della montagna hanno un senso se riusciranno ad identificare non soltanto alcune idee direttrici, ma correlativamente, precise, concrete e immediate proposte operative per lo Stato, per gli Enti Locali, per la Regione, e — prima per i Comitati Regionali della Programmazione Economica.

6. Se il Montanaro — la sua possibilità di vivere, e di vivere libero, di scegliere la propria strada, e la propria casa, e di affermare socialmente la propria personalità — è il primo problema della montagna, ogni energia dev'essere impegnata a liberare le popolazioni montane dall'odierna depressione economica sociale.

E poiché più forse di ogni altra, la società montanara è in fase di transizione — per l'accelerata trasformazione professionale, per la sempre crescente emigrazione dalle zone silvopastorali, per la disordinata immigrazione nei pochi centri valorizzati dall'industria e dal turismo — si deve identificare un'unità sociale di dimensioni tali da non essere travolta da questa transizione, e nello stesso tempo da poterla guidare.

Identificare: perché i tentativi di costruzione artificiosa (dalla creazione napoleonica di dipartimenti provinciali alla concentrazione fascista dei comuni) raramente non abortiscono, anche se per la loro viscosità non sono mai senza conseguenze o ipoteche.

D'altra parte, se è vero che in montagna il senso della persona e le istanze individualistiche sono più marcate, non è men vero — e non sembri contraddittorio rilevarlo — che i condizionamenti sociali costringono i montanari a moltiplicare le occasioni e le sedi di incontro ai più disparati livelli.

Si è così venuta formando una pluralità di istituzioni — talora formalmente sopravvissute alle circostanze che le avevano fatte nascere, o al raggiungimento degli scopi che perseguivano — che spesso si sovrappongono più o meno artificiosamente.

Non si può quindi non apprezzare l'opportunità di una fase di ripensamento nella quale — al di là di superficiali divergenze o di congiunture elettorali o di dogmatismi amministrativi — si possa riesaminare dalle fondamenta il problema della vita comunitaria nelle singole vallate, onde accertare se i vari organismi esistenti (o auspicati) rispondano oggi ad esigenze non vegetative, se per converso tali esigenze trovino adeguata risposta negli organismi esistenti, o se un eccessivo pluralismo istitu-

zionale non sia di per se stesso una risposta in qualche modo contraddittoria a quell'istanza comunitaria che si vorrebbe soddisfare.

7. Sotto questo profilo, sembra da condividere il proposito manifestato sempre meno sporadicamente in qualche vallata dalla classe dirigente più evoluta, di concentrare tutte le forze in un unico Ente, cui ben si addice — in corrispondenza a quella fase di ripensamento di cui si accennava — ben si addice la qualificazione di *Consiglio di Valle*, anche se in ipotesi non corrispondesse a quella figura giuridica che del Consiglio di Valle gli amministrativisti cercano di dare ed anche se è auspicabile una unificazione terminologica che per un più concreto riferimento alla struttura dell'organismo sembra doversi ricondurre più alla formula « Comunità » che a quella di « Consiglio ».

In effetti sembra più logico porre l'accento sull'ente in se stesso che su un suo organo.

Si tratta cioè di istituzionalizzare (e con una veste giuridica precisa) quell'unità politica-amministrativa che — quasi sempre sul tronco di formule associative profondamente radicate in tradizioni talora millenarie — si viene delineando nelle diverse vallate.

Strumento di promozione sociale sono cioè anche per l'attuale Legislatore quelle istituzioni consortili che ormai esistono in buon numero in larga parte della montagna italiana (Consigli di Valle, o Comunità Montane; Consorzi B.I.M.; Consorzi di Bonifica, ecc.) e che forse possono affrontare nella dimensione migliore problemi troppo ardui per Comuni dalle dimensioni superate, e troppo lontani per gli Enti maggiori.

Si noti: strumento di promozione sociale, intesa come crescita autonoma, e non di semplice sviluppo economico o « tecnico ».

8. Ma l'esperienza conferma che le forbici della ricchezza si aprono verso una crescente divergenza anche per le istituzioni e non solo per la proprietà: si affermano, e possono assumere sempre nuove e più impegnative funzioni, quelle ricche (di mezzi e di uomini); non riescono a decollare le istituzioni povere.

Di qui la necessità di garantire in qualche modo la nascita ed il primo funzionamento di questi organismi, che prosperano e sono anche socialmente validi soprattutto dove hanno potuto inserirsi sui bilanci del B.I.M., o dove hanno potuto assumere le funzioni di bonifica con il relativo funzionamento non soltanto delle opere ma dei servizi.

Sotto questo profilo, il contributo per le spese organizzative previsto a favore dei Consigli di Valle dall'ormai famoso disegno di legge per la montagna, potrebbe forse essere risolutivo.

9. Ma se lo stimolo, anche finanziario, centrale (dello Stato, e domani della Regione) nelle zone più depresse deve precedere la nascita stessa di comunità amministrative di zona, la delimitazione del comprensorio consortile pone una serie di problemi di notevole rilievo, sotto il profilo amministrativo ed economico, e più ancora politico: purtroppo, non risulta che essi siano stati risolti, o anche solo impostati se non empiricamente, non solo negli statuti e nelle attività dei vari Consorzi BIM o di bonifica, e nelle Comunità finora costituite (anche se la soluzione empirica è risultata spesso del tutto razionale), ma anche per quanto concerne la formazione di unità territoriali politiche o amministrative di competenza statale: basti pensare ai Collegi senatoriali e provinciali; agli Uffici periferici dell'Amministrazione dell'Agricoltura, della Difesa, delle Finanze, della Giustizia, degli Interni, del Lavoro, dell'Istruzione, dei Lavori Pubblici, ecc.; alle Sezioni staccate degli Enti parastatali (INAM, INPS, ecc.).

È appena il caso di ricordare come si sia giunti in forma spesso occasionale e senza la predeterminazione di criteri generali ad una non uniforme articolazione delle comunità di base e degli organi decentrati della Pubblica Amministrazione nelle singole Valli; senza peraltro dimenticare che i criteri generali rispondono spesso ad un disegno artificioso (basti pensare a quello napoleonico), non aderente alle realtà ed alle sue esigenze: mentre molte occasioni di superamento dell'individualità comunale si sono esaurite in un chiuso settorialismo.

Si innesta qui pertanto il problema delle zone fisicamente e socialmente omogenee: e se una prima zonizzazione di base potrebbe essere desunta dall'auspicata carta della montagna, pare a noi opportuno prospettare una soluzione in forma aperta; tale cioè da rendere agevole — al termine di quella fase di ripensamento, di « consiglio », della quale si è parlato — una revisione globale e ben coordinata (ma per quanto possibile dal di dentro) delle strutture amministrative delle singole vallate.

10. Ci si può chiedere a questo punto se sia necessario promuovere nuove istituzioni, e se non sia più semplice e più conveniente affidare nuove iniziative a strumenti che già esistono: ma si innesta qui il discorso sulla validità delle istituzioni astrattamente previste dal legislatore, e sul rapporto di congruità tra le istituzioni stesse ed i problemi da affrontare.

Può essere a questo proposito ricordata la polemica sull'opportunità di istituire ripartizioni per l'economia montana che alcuni anni fa contrappose le Amministrazioni Provinciali alle Camere di Commercio (ed al Ministero): purtroppo, è doveroso riconoscere che le une e le altre furono più larghe di rivendicazioni verbali che di concrete realizzazioni, e che in pratica ancor oggi non siamo in grado di sapere di quali strumenti amministrativi dispongano in concreto i diversi Enti locali (ed in genere la Pubblica Amministrazione), così che non soltanto non riesce agevole predisporre piani operativi, ma restano gravi perplessità sulle stesse scelte di fondo.

In linea di massima invero, sembra lecito affermare che Enti locali (Comuni e loro Consorzi; Provincie; Camere di Commercio) Enti Ospedalieri, Istituzioni di assistenza e beneficenza, Enti ecclesiastici, ecc., non trovano ostacolo tanto nella legge quanto in una loro inadeguata strutturazione, ad un più efficace intervento propulsivo nei territori montani.

Analoga affermazione sembra lecita per gli Uffici periferici dell'Amministrazione Centrale, sempre più incapaci di coprire integralmente i propri ruoli, già di per sè inadeguati alle funzioni d'istituto.

In questa situazione ogni programma che non si fondi su un largo consenso più settoriale che popolare, risulta velleitario: mentre può aspirare a qualche probabilità di successo un mosaico corporativo nel quale la volontà politica si adatti allo scranno della mosca cocchiera.

11. Tanto più urgente quindi una revisione degli strumenti ed un loro coordinamento regionale senza alcuna dispersione di forze: grave errore quindi sarebbe indulgere alla vigorosa resistenza che da più parti si va prospettando all'attuazione del dettato costituzionale (che affida alle Regioni l'intero settore dell'agricoltura), anche e proprio se non si disconosce la natura generalissima, tipicamente statuale, di determinati interessi, quali la difesa del suolo o la repressione delle frodi alimentari ed agrarie.

Non sarà inutile ricordare per quest'ultimo problema l'esigenza di ripristinare la certezza del diritto, annebbiata dal sovrapporsi di organi centrali e locali che si ignorano reciprocamente quando addirittura non si contrastano.

Quanto al problema fisico della montagna — vincolo idrogeologico, difesa del paesaggio e della fauna, ecc. — esso certamente trascende l'interesse locale del montanaro — originario o immigrato o turista; proprietario o meno — per investire un interesse inequivocabilmente pubblico e non soltanto locale.

Ma se è vero che la soluzione — quanto al costo in uomini e mezzi — non deve gravare soltanto sulla montagna, è pur certo che essa ripete la sua più probabile efficacia dalla misura nella quale venga recepita dalla montagna o dai montanari.

È stata quindi prospettata l'opportunità di una qualificazione professionale (forestale, idraulica, turistica, ecc.) dei montanari; di un servizio militare sostitutivo, ecc.

Ma anche qui, il servizio pubblico risulterà tanto più efficace quanto più la sua gestione — pur nel rispetto del programma nazionale, e per gli interessi generalissimi sotto il controllo di organi anche centrali dello Stato — venga affidata ad Enti locali di idonee dimensioni, e quanto più gli Enti locali sapranno essere aperti alle contestazioni rinnovatrici.

12. Prima ancora che la montagna, il problema dei rapporti tra città e montagna investe nel suo insieme l'assetto territoriale della Regione: e ciò tanto più in Lombardia, ove il peso economico e sociale — magari negativo — della montagna è ancora determinante.

Studiosi come Haussmann richiamano l'attenzione sulla maggior produttività — sia agricola che industriale — della pianura, e sulla possibilità che l'industrializzazione della pianura renda indisponibili per la produzione agricola proprio i terreni a più qualificata vocazione rurale: questo facilmente prevedibile costo anche sociale della programmazione non deve gravare sulla montagna.

Qualora pertanto ritenesse necessario conservare quantitativamente una determinata produzione agricola, il piano dovrebbe fare per la pianura delle scelte, con inevitabili riflessi per l'economia montana, e per la stessa società montanara che potrebbe forse essere arricchita da imprenditori disposti a continuare in montagna attività p. es. zootecnica avviata nelle aziende della Bassa.

È auspicabile che in tal caso gli strumenti amministrativi non restino anchilosati ad una localizzazione superata: ed ancora una volta viene in luce la necessità di una dimensione istituzionale sovracomunale, ma nello stesso tempo non troppo lontana dai problemi in gioco.

Ovviamente non sarà difficile estendere l'esemplificazione a settori diversi da quello agricolo.

13. Per quanto concerne il regime fondiario, che cosa può giovare di più ad una politica di difesa del suolo, l'acquisizione al patrimonio pubblico (e magari senz'altro ad un demanio statale)

di tutti i beni forestali, o una rigorosa osservanza del vincolo idrogeologico?

Devono essere tenuti presenti molti fattori; in primo luogo, il rilievo sempre meno incisivo della proprietà nella gestione economica, di fronte all'affermarsi dell'impresa; in secondo luogo il gioco capriccioso della rendita fondiaria, capace di distorsioni tanto più gravi nelle zone a destinazione incerta, e ancora, l'assenza di strutture imprenditoriali pubbliche; la durata del ciclo economico, praticamente più lunga delle ragionevoli aspettative di un singolo individuo, ecc.

Certo è che un programma può partire solo da un inventario accurato della proprietà pubblica, che accerti non solo la situazione catastale, ma la consistenza e la efficienza del patrimonio forestale, e la disponibilità di strumenti amministrativi.

14. Se una meno inerte gestione della proprietà fondiaria pubblica può — ove se ne consideri l'incidenza quantitativa — guidare di fatto l'economia almeno forestale anche prima di pur necessarie riforme strutturali, la Pubblica Amministrazione può assumere in montagna attraverso le sue espressioni più democratiche una concreta ed efficace funzione di radicale rinnovamento impostando un organico programma di assistenza tecnica e di assistenza sociale.

Il problema è già stato esaurientemente dibattuto in altra sede, e qui basti accennarlo, ricordando che mentre per quanto riguarda l'agricoltura un discreto supporto al programma può essere offerto dalle condotte veterinarie e da taluni centri di assistenza già costituiti, non manca la possibilità di una più generale utilizzazione dei più svariati strumenti già esistenti (dagli Uffici di collocamento all'O.N.M.I.) volta che siano indirizzati e coordinati sulla base di programmi concreti.

I richiamati dibattiti hanno evidenziato l'opportunità di coordinare anche a livello locale l'assistenza tecnica pubblica con la ricerca, la sperimentazione e la formazione professionale.

15. Non risultano purtroppo disponibili dati statistici aggiornati sulla c.d. *liquidazione degli usi civici.*

Il problema coinvolge la necessità di accertare su un piano generale la disponibilità dei demani civici (la destinazione dei quali a scopi programmatori anche extra forestali può dirsi acquisita anche dalla nuova disciplina proposta dal Ministero dell'Agricoltura al Parlamento), la eventuale sopravvivenza di quelle forme collettive di proprietà e di gestione che in genere

hanno dato buona prova, ed infine l'efficienza dello strumento commissariale e la legittimità di talune sue attribuzioni.

16. Molte analisi sono state dedicate al fenomeno — particolarmente vistoso anche nella montagna lombarda — della polverizzazione fondiaria, e molte lacrime sono ancora oggi sparse dagli economisti e da molti politici sulla mancata ricomposizione fondiaria.

Il problema è grave, e merita attenzione; ma il maggior rilievo oggi riconosciuto alla funzione dell'imprenditore rispetto a quella del proprietario suggerisce di verificare se una delle principali cause della frammentazione — l'irriducibile attaccamento del montanaro alla sua terra anche quando ne abbia dovuto abbandonare la lavorazione per darsi ad attività meno avara o per emigrare — non sia per avventura suscettibile di indirette applicazioni positive.

Non intendiamo tanto alludere al problema — che pur merita approfondimento — delle società immobiliari in agricoltura, quanto all'opportunità di utilizzare in chiave finanziaria questa realtà.

Purtroppo, una malintesa riorganizzazione centralizzata dei servizi di credito — secondata da chiare rivalse politiche — ha portato negli anni trenta a minare e corrodere quella rete di Casse Rurali ed Artigiane — ed in genere il movimento cooperativo di credito — che in paesi non certo più poveri del nostro è ancor oggi molto fiorente e fecondo.

Oggi, non è certo facile ripartire pressochè da zero: ma si deve pur porre il problema di una utilizzazione locale e non consumistica dei risparmi degli emigranti (ed in genere dei montanari), per evitare che ancora una volta il più pesante dei sacrifici finisca per arricchire i più ricchi.

17. Dalle considerazioni che precedono sembra lecito concludere che il problema della montagna va affrontato nel suo insieme, sia a livello legislativo che sul piano amministrativo ed economico, e gioverebbe raccogliere i contributi elaborati nei molteplici incontri svoltisi in varie regioni, così da giungere — se possibile — a proposte chiare e concordi.

In particolar modo si dovrà considerare:

— l'inserimento del problema montano nel quadro generale della programmazione, rifuggendo dalla finalizzazione di settorialismi

— il coordinamento della disciplina giuridica e amministrativa dei territori montani ed in genere depressi

— l'elaborazione della carta della montagna

— il coordinamento degli strumenti amministrativi ed un loro accurato inventario

— l'individuazione di zone omogenee e la promozione di corrispondenti istituzioni amministrative democratiche (Comunità Montane)

— la garanzia finanziaria del primo funzionamento delle Comunità, e la polarizzazione intorno ad esse di tutte le funzioni pubbliche sovracomunali

— il decentramento alla Regione di tutte le funzioni *e di tutti gli uffici* che non siano di assoluta pertinenza statale

— la gestione locale delle attribuzioni pubbliche

— il problema dei rapporti tra città e montagna

— il regime fondiario pubblico e privato

— la funzione della proprietà fondiaria pubblica

— l'assistenza tecnica e sociale

— usi civici e proprietà collettive.

— la funzione del credito in montagna e la sua organizzazione locale.

PROGRAMMAZIONE OSPEDALIERA E SICUREZZA SOCIALE

La funzione dei C.R.P.O.

Questo documento, approvato dal CRPO Lombardo l'8 maggio '69, sotto la presidenza di Vittorio Rivolta, rappresenta l'unanime espressione della volontà politica del Comitato Regionale per la Programmazione Ospedaliera della Lombardia e costituisce l'indispensabile premessa all'attività programmatoria.

Si è inteso sottolineare responsabilmente le esigenze di una comunità in continuo divenire, mantenendo un costante riferimento a precise scelte che costituiscono altrettanti impegni politici, metodologici e operativi, senza peraltro eludere il necessario, stretto rapporto con la realtà contingente.

Pubblichiamo integralmente il testo per l'interesse che ha la materia anche per le zone montane.

1 - GLI OBIETTIVI POLITICI DEL PIANO

Per un sistema di sicurezza sociale

1.1 Parlare di riforma ospedaliera cercando di definirne obiettivi e limiti non ha significato se non la si intende quale momento di attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

Il preciso indirizzo di giungere a garantire a ciascun membro della collettività uno stato di libertà dal bisogno, eliminando gli ostacoli che esistono o sorgono attraverso un'adeguata organizzazione del settore sanitario, assistenziale e previdenziale, deve essere in primo luogo perseguito assicurando a ciascun cittadino tutti i mezzi possibili per la tutela della salute intesa non solo come assenza di malattia bensì come garanzia di benessere fisico, mentale e sociale. Tale concetto globale porta a dover considerare l'intera serie di rapporti fra l'uomo ed il suo ambiente, al fine di rimuovere i fattori patogeni attuali o potenziali che si manifestano dove vive, lavora, riposa.

Per disposto legislativo, la programmazione regionale ospedaliera

rappresenta cronologicamente il primo momento operativo di un più vasto intervento che trova, nella riforma del settore sanitario prevista dal programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, le sue enunciazioni programmatiche oltre che precise linee orientative quali:

— l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, articolato a livello comunale, provinciale e regionale, finanziato dallo Stato attraverso il contributo dei cittadini in proporzione alla rispettiva capacità contributiva;

— l'estensione delle prestazioni sanitarie preventive, curative e riabilitative a tutti i cittadini;

— l'intervento preventivo orientato alla riduzione dell'incidenza delle malattie di maggior rilievo sociale e della mortalità infantile;

— l'aumento e l'adeguamento dei diversi presidi sanitari mediante:

- l'istituzione delle unità sanitarie locali intese come strumento per l'intervento sanitario di base, con funzioni eminentemente preventive, di medicina sociale e di educazione sanitaria;
- l'integrazione fra unità sanitarie locali e gli altri presidi sanitari;
- il miglioramento della rete dei presidi per l'igiene, la profilassi e le malattie sociali;
- la riforma ospedaliera nel quadro della pianificazione regionale.

Crisi delle strutture sanitarie

1.2 Di fronte alle indicazioni contenute nel programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 sta una realtà sanitaria estremamente complessa, irrazionale, costosa.

Fra il bisogno reale e le modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie sta una molteplicità di fratture, una diversità di comportamento che porta ad una concessione delle prestazioni differenziata in base ad elementi geografici, di censo, di categoria.

L'atto sanitario non è mai proposto e realizzato in termini unitari bensì è spezzettato in una serie di rapporti bilaterali, ricercato dal paziente che diventa l'unico garante della sua salute.

A varie forme morbose rispondono interventi diversissimi per precocità, durata, intensità, efficienza, posti in essere da una pleiade di strutture polverizzate, largamente burocratizzate, a scarsissima partecipazione democratica, funzionanti con alti costi e bassa produttività.

L'assoluta mancanza di coordinamento fra le strutture che pongono in essere le prestazioni sanitarie conduce a sovrapposizioni di interventi, a scoperture, alla distribuzione irrazionale delle risorse sul territorio.

Pur dando atto che, soprattutto nella regione lombarda, le Amministrazioni ospedaliere hanno compiuto un notevole sforzo per elevare il grado di efficienza e di razionalità delle strutture ospedaliere, va rilevato come l'usura di alcuni tipi di ospedali (sanatori, ospedali psichiatrici) provoca l'insorgere di situazioni di disagio, sintomo chiaro di una precisa carenza assistenziale pure in presenza di alti costi.

L'attuale funzionamento della condotta medica non è in grado di garantire l'indispensabile medicina preventiva e curativa di base pur comportando un onere gravosissimo per i bilanci evanescenti di moltissimi enti locali.

Il centralismo dei servizi di prevenzione, istituiti per singole forme morbose, impedisce in realtà lo svolgimento di una organica attività preventiva, legata all'ambiente socio-economico nel quale viene esercitata.

La crisi del sistema mutualistico

1.3 La stessa concezione mutualistica che domina ancora nel settore sanitario come prevalente sistema di finanziamento delle prestazioni, è in piena crisi, mostrando una serie di gravi carenze:

— il concetto di « diritto alla salute » come primo atto dello stato di sicurezza sociale fa ritenere inammissibile il ricorso a forme di assicurazione, limitate a quote di rischio per categorie di individui;

— la discriminazione delle quantità e qualità delle prestazioni che non sono concesse in relazione alla realtà e globalità del bisogno ma semplicemente tengono conto di schematismi burocratici che portano ad una soggettività antisociale dei criteri di erogazione rilevabile, tra l'altro, dalla sproporzione esistente fra le spese per assistenza farmaceutica e quelle dipendenti da ricoveri ospedalieri;

— la molteplicità degli enti gestori, il verticismo, la burocratizzazione che conducono ad altissimi costi in presenza di servizi largamente carenti;

— l'impossibilità di garantire con una copertura contributiva una spesa in continua espansione, condizionata fra l'altro anche dalla dinamica demografica che vede il continuo aumento della popolazione non attiva rispetto all'attiva;

— la penalizzazione dell'occupazione determinata dall'aumento dei contributi in relazione all'aumento delle spese, che porta ad una contrazione dell'occupazione e quindi alla stessa riduzione del gettito contributivo;

— l'incidenza finale degli oneri sociali sui prezzi al consumo che rappresenta un intervento fiscale di tipo indiretto e non proporzionale alla capacità contributiva;

— l'impossibilità di finanziare seri programmi di medicina preventiva, essendo l'azione di prevenzione ben più ampia del concetto di « rischio » limitato per di più a « categorie di persone ».

Il Servizio sanitario nazionale

1.4 L'analisi della situazione di fatto, la conseguente individuazione delle carenze esistenti a livello concettuale ed operativo ed il confronto con le indicazioni contenute nel programma economico nazionale, consentono di evidenziare una serie di punti fermi che debbono essere alla base di una riforma del sistema sanitario.

In primo luogo va individuato il nuovo obiettivo dell'intervento delle strutture sanitarie, ponendolo nella protezione dello stato di salute della popolazione, superando così il concetto attuale di « cura della malattia del singolo ».

L'accento si sposta immediatamente dal fatto curativo inteso come unico intervento, ad un atto sanitario che si estrinseca nei tre momenti della prevenzione, cura e riabilitazione. In secondo luogo va abbandonata l'attuale « categorizzazione » che vede interventi sostanzialmente diversi per diverse forme morbose, per giungere ad un sistema integrato che condizioni i suoi interventi solo in base al manifestarsi dello stato di bisogno e che si manifesti in forme determinate esclusivamente da precise esigenze di carattere sanitario. Di qui il rifiuto a mantenere la sostanziale segregazione ancor oggi prevista dalla legge per pazienti psichiatrici, tubercolotici, ecc.

Di qui ancora l'impegno a non accettare interventi legislativi discriminatori per forme morbose ritenendo la legge 132 più che sufficiente a risolvere i particolari aspetti dell'assistenza ospedaliera ed auspicando una legislazione in tema di medicina preventiva e riabilitativa consona ai nuovi indirizzi sociali.

In terzo luogo va risolto il problema del finanziamento dell'assistenza sanitaria in modo radicalmente diverso, abbandonando il concetto mutualistico ed impostando il ricorso alla fiscalizzazione degli oneri. Solo così sarà consentito garantire quel nuovo livello qualitativo e quantitativo delle presatzioni sanitarie che è ormai espresso dall'evoluzione socio-economica del paese. L'eventuale introduzione di un « fattore moderatore » a carico dell'utente di certe prestazioni, non dovrà in alcun modo rappresentare un elemento discriminante e dovrà essere inteso a sollecitare una migliore educazione sanitaria.

In quarto luogo, oltre alla democraticità delle scelte fondamentali, va assicurata la gestione democratica delle strutture che svolgono le prestazioni sanitarie, legandole strettamente alle comunità locali, eliminando così quelle realtà di scollamento dei servizi dal contesto socioeconomico nel quale vengono espressi. Per quanto attiene alle strutture ospedaliere, ciò è già una realtà: è necessario che così sia anche per le strutture esterne (unità sanitarie locali).

In quinto luogo va assicurata una distribuzione degli strumenti sanitari sul territorio in ragione dell'obiettivo fabbisogno di prestazioni espresso dalla popolazione insediata, assicurandone la qualificazione e la standardizzazione, coordinandole sotto il profilo di competenza territoriale e funzionale.

Da ultimo non si potrà prescindere dal considerare le esistenti strutture private che dovranno essere integrate nel quadro generale dei presidi sanitari, chiedendo alle stesse di assicurare nella prestazione di servizi, pur autonomamente determinati, i medesimi livelli qualitativi.

La programmazione ospedaliera per la realizzazione del Servizio sanitario nazionale

1.5 L'esigenza di una completa integrazione delle prestazioni sanitarie e quindi delle strutture che le garantiscono, pone come prima conseguenza la necessità di un intervento programmatorio globale nelle sue competenze e continuo nella sua realizzazione.

Tale globalità è d'altro canto assicurata ai Comitati regionali per la programmazione ospedaliera dalla stessa legge 12 febbraio 1968, n. 132, laddove è previsto il collegamento dell'ospedale con le altre istituzioni sanitarie locali anche attraverso la possibilità che gli Enti hanno di istituire, anche fuori dalla sede dell'ospedale, ambulatori, dispensari, consultori, centri per la cura e la prevenzione di malattie sociali e del lavoro, centri per il recupero funzionale. In particolare, per quanto riguarda la competenza programmatoria in materia di assistenza psichiatrica, la sua attribuzione ai Comitati regionali è stata più volte ribadita dal Ministero della Sanità a nome del Governo, pur in attesa del formale provvedimento legislativo in via di assunzione.

In questo quadro di competenze pare evidente come al Comitato regionale per la programmazione ospedaliera sia attribuito un preciso peso politico oltre che tecnico, non essendo la sua azione limitata alla pura razionalizzazione del sistema ospedaliero essendo bensì implicita tra i suoi poteri un'azione di verifica e di indicazione sulla soluzione dei problemi sanitari.

Nuove strutture per una nuova assistenza. Concetti informatori del piano

1.6 Dal presupposto che l'assistenza sanitaria debba rappresentare un reale diritto del cittadino senza discriminazioni economiche, ambientali, psicologiche, specialistiche discende una serie di conseguenze sul nuovo modo di essere delle strutture che tale assistenza dovranno garantire.

L'unità sanitaria locale.

Dovrà in primo luogo prendere forma definitiva e vita l'unità sanitaria locale cui competerà di assicurare l'erogazione di ogni forma di assistenza sanitaria alla popolazione insediata sul suo territorio.

Le competenze adranno dalla vigilanza igienica e profilassi alla

medicina preventiva, all'educazione sanitaria, alla medicina veterinaria, all'assistenza medica generica e specialistica in forma domiciliare e ambulatoriale. La strutturazione sarà basata su personale dipendente e consulente, responsabile dell'intera rete dei servizi di fronte ad un organismo democraticamente eletto cui competerà la programmazione locale dell'intervento sanitario.

L'ospedale.

Il secondo punto focale del sistema sanitario sarà rappresentato dall'ospedale, anch'esso profondamente ristrutturato ed inserito organicamente nella rete dei presidi sanitari, anche per mezzo dei poliambulatori di cui gli ospedali saranno dotati.

L'ospedale, soprattutto oggi, deve costituire la base di un'assistenza efficace nella complessità operativa che richiede strutture tecniche e risorse umane sempre più qualificate.

Sotto il profilo operativo, l'ospedale dovrà porsi su nuove basi di efficienza, assicurando il rispetto di una serie di condizioni.

La gestione democratica degli Enti.

Preliminare è la gestione democratica degli Enti, voluta con le nuove norme per l'elezione dei consigli di amministrazione.

Tale gestione rappresenta la prima e più valida garanzia di rispondenza degli interventi sanitari ai veri bisogni della comunità.

La distribuzione territoriale.

La distribuzione territoriale dei presidi, condotta in base alla reale entità dei bisogni ed alla concreta possibilità di utenza dovrà garantire il superamento del divario esistente troppo spesso tra la periferia e la città.

L'articolazione funzionale.

L'articolazione funzionale fra ospedali zonali, provinciali e regionali dovrà essere impostata su un chiaro presupposto di pari efficienza delle prestazioni fornite che superi definitivamente il dislivello qualitativo esistente e in qualche modo sottolineato dalla vecchia classificazione in ospedali di prima, seconda e terza categoria. Ad una gerarchia di efficienza dovrà essere sostituita una integrazione di prestazioni specialistiche che vinca le persistenti diffidenze e faccia degli ospedali di zona il fulcro dell'assistenza sanitaria.

La tradizionale forma di assistenza ospedaliera rappresentata dal ricovero dovrà essere integrata con nuove prestazioni che vedranno l'ospedale funzionare anche come centro di assistenza diurna, notturna e domiciliare.

Le strutture extramurali.

I poliambulatori dovranno essere gestiti dall'ospedale, rappresentando la proiezione dell'ospedale sul territorio ed il suo anello d'aggancio alle strutture dell'unità sanitaria locale.

Il miglioramento qualitativo delle prestazioni.

Il miglioramento qualitativo delle prestazioni dovrà essere assicurato in primo luogo mediante la specializzazione delle strutture, istituendo a monte dell'ospedale il servizio preventivo ed ambulatoriale ed a valle una efficiente rete di presidi per lungo-degenti e convalescenti, così da non soffocare l'ospedale, snaturandone le specifiche finalità. Il ciclo terapeutico dovrà essere completato da strutture riabilitative opportunamente inserite e funzionanti in regime di ricovero, ambulatoriale e domiciliare. I tradizionali parametri di misurazione delle prestazioni sanitarie (rapporto posti-letto/popolazione insediata) saranno superati da nuovi sistemi legati all'effettiva esigenza e possibilità di prestazioni, non più ancorata al concetto statico di « letto ». Il vertiginoso progresso tecnologico e scientifico dovrà condizionare nuovi criteri di trasferimento delle nuove tecniche alle prestazioni ospedaliere.

La funzione scientifico-didattica.

L'ospedale stesso dovrà esercitare una funzione scientifica e didattica nei confronti delle diverse fasi di preparazione dei vari operatori della salute.

L'integrazione fra ospedale e unità sanitaria locale.

L'integrazione fra unità sanitarie locali e ospedali dovrà rappresentare il fatto nuovo e determinante nel quadro delle modalità operative delle strutture sanitarie.

L'evidenziazione delle caratteristiche delle due strutture, la prima tipicamente diffusiva, operante per linee orizzontali, estremamente capillarizzata sul territorio e ad immediato e continuo contatto con la popolazione, la seconda con i suoi caratteri intensivi di concentrazione nel punto focale del reticolo socio-economico, con una sua dimensione legata a criteri di efficienza, consente di sottolineare il diverso ruolo che le stesse dovranno giocare, ma anche permette di rilevare la determinante esigenza di un coordinamento, di una integrazione.

La gestione democratica di entrambe le strutture ed il loro legame con le comunità locali sono, d'altro canto, la migliore garanzia di unitarietà di indirizzo in una forma di articolazione pluralistica.

La programmazione come scelta democratica

1.7 L'accingersi a predisporre un piano regionale ospedaliero richiede, in primo luogo, uno sforzo concettuale per definire la metodologia, chiarendo l'aspetto di fondo connesso alla individuazione delle forze politiche, sociali, culturali e tecniche che dovranno operare l'intervento pianificatorio.

Il piano ospedaliero dovrà affrontare tutte le decisioni così da garantire in ogni momento un concreto apporto democratico sia per quanto attiene alle modalità di formazione delle decisioni, sia per quanto riguarda la destinazione delle scelte, superando ogni concetto di settorialità.

Lo sforzo democratico, che troverà nel Comitato un punto di riferimento, dovrà vedere impegnati i rappresentanti delle collettività (amministratori locali e sindacati), gli operatori del settore (amministratori, sanitari, tecnici), gli organismi scientifici (università). La necessaria connessione fra piano sanitario e ambiente socio-economico in profonda e rapida trasformazione sarà garantita da continui e stretti rapporti col Comitato regionale per la programmazione economica.

Questa partecipazione democratica dovrà informare tutta l'attività di redazione del piano, intervenendo in sede di valutazione dei bisogni attuali e prospettici e dell'offerta delle prestazioni, guidando la formazione degli standards, individuando le forze che incideranno sugli sviluppi delle esigenze e delle possibilità, ricercando le strutture di intervento e definendone il modo di porsi sul territorio.

2 - LA METODOLOGIA DEL PIANO

Gli obiettivi della programmazione

2.1 L'intervento programmatorio si qualifica in base a precisi obiettivi scaglionati nel tempo e ad una sua metodica di realizzazione.

La determinazione dei tempi pianificatori deve tener conto di una serie di fattori condizionanti, primo fra tutti il disposto della legge istitutiva dei Comitati che fissa i legami esistenti fra piano ospedalero e piano economico nazionale e stabilisce in sei mesi il periodo per giungere alla formulazione del piano.

In concreto l'attività di programmazione dovrà essere completata entro il corrente anno e trovare nel 1970 la sua prima scadenza, in coincidenza con quella del primo pragramma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970.

Questa scadenza impone al Comitato un notevole sforzo conoscitivo e di elaborazione, d'altro canto richiesto dalla obiettiva esigenza

di giungere con rapidità alla formulazione di un piano transitorio che consenta di guidare le iniziative in atto o in programma, indirizzando in modo coordinato gli sforzi, orientando l'impiego delle risorse, evitando la dispersione legata alla germinazione spontanea.

L'attribuzione al Comitato di una facoltà d'intervento in materia di destinazione dei contributi statali impone una sollecita scelta di priorità, che deve necessariamente essere inserita nel più generale discorso del piano.

Il piano transitorio ci consentirà di evidenziare le carenze esistenti, il fabbisogno arretrato e di procedere alla messa a punto degli strumenti per il suo soddisfacimento.

Gli stessi studi sulla realtà, l'esperienza pianificatoria acquisita, la sperimentazione critica delle soluzioni adottate, rappresenteranno gli elementi di base per il nuovo intervento pianificatorio per il periodo 1971-1975.

In questo periodo la formulazione delle previsioni sull'andamento della morbosità dovrà tener conto di una serie di variabili, di più o meno facile acquisizione, che potranno incidere in modo determinante sulla distribuzione della richiesta di servizi sanitari quali: potenziamento dell'attività di profilassi, modifica dell'attuale regime di finanziamento delle prestazioni ospedaliere, diverse modalità per la retribuzione del personale sanitario e abolizione dei compensi fissi mutualistici, entrata in funzione di nuove strutture di intervento extra-ospedaliere, impostazione di ospedali per lungo-degenti, convalescenti e per la riabilitazione, eventualmente su scala interregionale, creazione di nuove strutture e servizi per affrontare il problema geriatrico.

Potranno intervenire fattori diversi, legati allo sviluppo socioeconomico che, seppure estranei al sistema sanitario, determineranno una diversa richiesta di prestazioni sanitarie (trasformazioni di zone agricole in industriali, modifica del tasso di occupazione, accrescimento del fenomeno di inurbamento, ecc.). Va ricordato come sia largamente dimostrata la diretta influenza delle condizioni socio-economiche sulla domanda quanti-qualitativa di prestazioni sanitarie. Fondamentali, a questo proposito, saranno le indicazioni contenute nel piano territoriale e di sviluppo economico predisposte dal C.R.P.E.

Questo complesso di variabili inciderà in maniera senz'altro rilevante sulla determinazione dei fabbisogni, modificando la curva già a sua volta influenzata da altri elementi (aumento numerico della popolazione, suo invecchiamento, modificazione del tasso di incidenza di certe forme morbose, ecc.).

È chiaro che per affrontare una problematica così complessa dovranno essere utilizzate tecniche che consentano di giungere ad una approfondita conoscenza della realtà.

Metodologia operativa per il piano di programmazione ospedaliera

2.2 Nel momento in cui ci si accinge a scegliere un modulo operativo atto alla formulazione di un piano programmatico, che tenga conto delle scelte politiche di fondo che abbiamo voluto premettere e nello stesso tempo che non si discosti da una realtà che impone imprescindibili necessità e soluzioni a volte contingenti, legate al processo di lenta ma radicale trasformazione delle strutture assistenziali del paese, occorre necessariamente contemperare il rigorismo scientifico con l'imprescindibile esigenza di giungere entro l'anno alla formulazione del piano transitorio. Scelta primaria nell'indicare una metodica di intervento è stata quella di assicurare la validità del metodo ma, al contempo, di affrontare il tema in termini contingenti, pratici, aderenti ad una situazione che permette interventi radicali, nel momento in cui si riesce ad apportare temporanee soluzioni per tamponare improrogabili crisi funzionali e strutturali.

Punti di riferimento costanti al graduale procedere operativo sono le premesse politiche dalle quali il discorso parte e le reali esigenze di funzionalità di una popolazione in continuo divenire. Si sono individuati quattro momenti « logici » nella stesura del piano, momenti che non corrispondono a tempi successivi, ma a contemporanei processi di dinamica operativa.

1° momento: *valutazione del fabbisogno ospedaliero.*

Certi dell'inconsistenza di qualsiasi rapporto posti-letto/popolazione, che ha cosittuito per troppo tempo un alibi nell'intervento di programmazione ospedaliera e che nel suo schematico semplicismo non favorirebbe che un'elusione ulteriore alle reali esigenze delle popolazioni, si ritiene indispensabile una valutazione delle esigenze reali di prestazioni, con previsioni di massima sia quantitative che qualitative in ordine alle caratterisitche demografiche, economico-sociali, sanitarie, di gestione aziendale, di organizzazione territoriale. A questo primo bilancio si rende necessario contrapporre la valutazione della possibilità di prestazioni, mediante analisi ed inventario delle risorse esistenti o in fase di apprestamento, così da valutare le strutture e le risorse umane presenti nella loro reale applicazione funzionale. Ne deriverà così un'identificazione immediata dei fabbisogni, arretrati, attuali, prospettici.

2° momento: *procedure di partecipazione alla formulazione del piano.*

Mentre l'analisi delle strutture esistenti e la loro capacità funzionale effettiva o potenziale possono essere oggetto di studio approfondito da parte dei tecnici specializzati (e dobbiamo dare atto al C.R.P.E. di aver contribuito alacremente a questa importante fase operativa) la valutazione del fabbisogno e le indicazioni sulle modalità di soddisfacimento devono venire formulate, dal Comitato, in base al dibattito

democratico al quale il Comitato stesso avrà sensibilizzato l'opinione pubblica e con il contributo di amministratori e tecnici che collaboreranno a tradurre le indicazioni scaturite dal dibattito democratico in scelte operative. Le modalità di questa partecipazione dovranno essere di volta in volta determinate in stretto collegamento con gli strumenti del potere popolare (enti locali, partiti, sindacati, ecc.).

3° momento: *formulazione del piano di programmazione ospedaliera.*

La stesura definitiva del piano dovrà rappresentare la sintesi delle diverse esigenze, dei diversi tempi e modalità di intervento nei confronti delle singole aree ospedaliere.

Nel momento in cui si sono riconosciuti gli effettivi bisogni e le possibilità esistenti di soddisfazione, occorrerà intervenire secondo uno schema di priorità tendendo, in un primo tempo, a soddisfare le carenze più immediate per giungere ad un uniforme elevamento degli standards assistenziali in atto che tenga peraltro conto della situazione socio-ambientale esistente, per arrivare infine ad una prospettiva unitaria che miri a raggiungere più elevati livelli di prestazioni sanitarie nella linea degli obiettivi politici prima indicati.

4° momento: *il finanziamento del piano.*

La determinazione degli oneri collegati all'attuazione del piano e la loro suddivisione per singolo intervento rappresentano la premessa per il discorso del finanziamento che dovrà svilupparsi con l'analisi dei mezzi finanziari disponibili in relazione alla fonte di provenienza.

L'intervento dello Stato dovrà integrare le capacità di autonomo finanziamento degli Enti per ciascuno dei quali si dovrà esaminare la capacità di ammortamento. Il discorso finanziario sarà necessariamente incompleto in occasione del primo piano ospedaliero 1969-1970, non essendo ancora predisposto il piano nazionale ospedaliero con il parallelo piano finanziario e mancando l'organismo regionale, logico presupposto al piano finanziario regionale.

5° momento: *la gestione del piano.*

La formulazione del piano non esaurirà l'intervento pianificatore che dovrà costantemente collegare impegni programmatici a scadenze concrete attraverso una gestione del piano, intesa come periodo di realizzazione, di continuo controllo specie per quanto concerne la concessione di contributi statali e le iniziative di Enti o privati che direttamente o indirettamente interferiscono nel piano.

3 - COMPITI E STRUMENTI DEL COMITATO REGIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE OSPEDALIERA

I compiti istituzionali

3.1 L'attuale carenza legislativa e di potere, tipica di un periodo di transizione che verrà superato con l'istituzione dell'ente Regione, impone di individuare con realismo i compiti del Comitato, gli strumenti operativi, i tempi tecnici della pianificazione.

L'art. 62 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, formula precise indicazioni sul contenuto del piano che i Comitati regionali dovranno predisporre, fissando altresì le modalità che dovranno essere osservate in sede di stesura del documento.

Il piano, nel rispetto degli obiettivi e dei criteri del piano nazionale ospedaliero transitorio, deve indicare per il territorio regionale:

— le previsioni di impianto di nuovi ospedali, di ampliamento, trasformazione, ammodernamento e soppressione degli ospedali esistenti in relazione al fabbisogno di posti-letto distinti per acuti, cronici e convalescenti, all'efficienza delle attrezzature, alla rete viabile, e alle condizioni geomorfologiche ed igienico-sanitarie della popolazione;

— l'individuazione della sfera di influenza di ciascun ospedale in coordinazione con gli altri operanti nella regione e con la rete dei presidi sanitari locali.

Il piano dovrà inoltre:

— prevedere l'esistenza di almeno un ospedale generale di zona che sia in grado di servire una popolazione da venticinquemila fino a cinquantamila abitanti, di almeno un ospedale generale provinciale in grado di servire una popolazione fino a quattrocentomila abitanti e di almeno un ospedale regionale per ogni regione;

— prevedere la costituzione di nuovi enti ospedalieri, la fusione di quelli esistenti in relazione alle esigenze di cui ai precedenti punti e tenuto conto anche dei criteri di economicità di gestione.

Gli enti pubblici non potranno istituire nuovi ospedali al di fuori delle previsioni del piano. Inoltre nessuna opera di costruzione, ampliamento, trasformazione o ammodernamento potrà essere realizzata se non prevista dal piano, salve le norme relative alle università.

Oltre alle norme di cui all'art. 62, nella legge ospedaliera sono presenti una serie di disposizioni concernenti il piano regionale:

L'istituzione, anche fuori dalla sede dell'ospedale, di ambulatori, dispensari, consultori, centri per la cura e la prevenzione delle malattie sociali e del lavoro, centri per il recupero funzionale, deve essere prevista dal piano regionale (art. 2).

Il piano potrà prevedere l'istituzione di particolari servizi presso gli ospedali di zona (art. 21), provinciali (art. 22) e regionali (art. 23).

Nell'ambito del piano verrà operata la classificazione degli ospedali (artt. 24 e 25).

Nel piano dovranno essere contenute indicazioni e direttive sui requisiti ingienico-sanitari che dovranno essere garantiti dalle case di cura private perchè si possa dare corso alla stipulazione di convenzioni tra queste e gli enti mutualistici (art. 53).

Sotto il profilo finanziario, i contributi statali agli enti ospedalieri saranno concessi, nei limiti previsti dalle leggi 3 agosto 1949, n. 589 e 30 maggio 1965, n. 574, sulla base delle previsioni contenute nel piano regionale ospedaliero.

Da ultimo, il piano dovrà prevedere l'opportunità e la possibilità, dal punto di vista tecnico-sanitario, legislativo e territoriale, di trasformare, entro otto anni, istituti di ricovero e cura ed infermerie in ospedali classificabili ai sensi della legge ospedaliera.

Tali istituti dovranno cessare ogni attività sanitaria a partire da un anno dall'entrata in vigore del piano regionale, qualora dallo stesso non venga ravvisata l'opportunità e la possibilità della loro trasformazione.

Le leggi delegate prevedono l'istituzione presso gli ospedali di servizi facoltativi, non previsti dalla legge, sulla base delle indicazioni del piano nazionale e regionale ospedaliero (servizio di emodialisi, di medicina nucleare, di fisica sanitaria; servizio di radioterapia presso gli ospedali zonali).

Prevedono inoltre l'istituzione di ambulatori di specialità diverse da quelle delle divisioni di diagnosi e cura dell'ospedale stesso, ove ciò sia previsto dal piano regionale ospedaliero.

In conformità alle previsioni del piano, i servizi di specialità degli ospedali regionali dovranno assolvere alle necessità degli altri ospedali ed istituti di cura dislocati nell'area di competenza.

Da ultimo, le leggi delegate rinviano al piano regionale ospedaliero per la previsione e la regolamentazione di ulteriori servizi dalle stesse non contemplati.

Gli interventi collaterali

3.2 La convinzione che non si possa giungere ad una programmazione accurata delle strutture sanitarie se non conoscendo il grado di efficienza delle stesse, fa ritenere indispensabile affiancare ai compiti istituzionali previsti dalla legge 132 e dalle successive leggi delegate, una serie di interventi tesi a massimizzare la produttività dei presidi ospedalieri.

In questo quadro il Comitato promuoverà iniziative tese a migliorare la preparazione di base e la qualificazione professionale del personale sanitario, tecnico, amministrativo ed infermieristico, attraverso il rinnovamento delle concezioni, dei programmi, delle modalità di insegnamento. Legata a questo aspetto dell'attività, è la riforma degli studi di medicina, la previsione di nuove figure professionali a

livello intermedio, il miglioramento dei criteri di selezione e preparazione del personale infermieristico attraverso nuovi strumenti quali gli audiovisivi, ecc.

Un intervento coordinato a quello sul personale, sarà posto in essere per migliorare il livello della gestione delle strutture ospedaliere mediante l'adozione di tecniche integrate che trovano nell'introduzione dell'elaboratore elettronico nuove possibilità.

Oltre al settore contabile, che rappresenta il campo di impiego finora prevalente di questi nuovi strumenti di gestione, il calcolatore dovrà intervenire nel campo sanitario, rendendo possibili nuove tecniche di diagnosi e cura, affiancandosi ad altri strumenti frutto di una tecnologia raffinatissima che già hanno trovato larga accoglienza nell'ospedale.

Al contenimento dei costi di gestione potrà contribuire una diversa organizzazione in forma consortile, di alcuni servizi che vanno dall'uso di un solo calcolaotre elettronico centralizzato e collegato alle singole strutture attraverso terminali, alla gestione di un'unica lavanderia, all'adozione di nuove forme di preparazione e distribuzione del vitto, ecc.

Il Comitato favorirà, nello spirito della programmazione il sorgere di queste forme di gestione consortile, nella certezza di un largo margine di comprimibilità dei costi, realizzabile mediante economie di scala.

La carenza e l'inattendibilità delle elaborazioni statistiche attuali che non permettono una qualsiasi previsione dell'andamento del fenomeno morboso a livello locale, regionale, nazionale, vanno colmate da iniziative del Comitato tese alla conoscenza immediata ed esatta della situazione nosologica; occorrerà promuovere nuove forme di rilevazione statistica in grado di mantenere la situazione sotto controllo e di rendere possibili studi generali e settoriali connessi alle particolari modalità di manifestazione del fenomeno morboso.

Gli strumenti del Comitato

3.3 Nell'ambito dell'autonomia operativa riconosciuta al Comitato, si è ritenuto procedere ad una regolamentazione interna nel tentativo di identificare quegli strumenti in grado di portare avanti l'attività di programmazione.

Essi si identificano in parte con gli organi a composizione collegiale del Comitato:

— l'Ufficio di Presidenza, cui spetta l'impegno di collaborare con il Presidente per elaborare e definire le linee di politica sanitaria da sottoporre al Comitato, indicando gli obbiettivi, le priorità ed i tempi dell'attività programmatoria;

— la Commissione tecnica, cui è affidata la funzione di studio, di raccolta ed elaborazione dei dati, di predisposizione di pareri e proposte per l'Ufficio di Presidenza.

La Commissione tecnica procederà pertanto

- ad effettuare la raccolta e la verifica dei dati esistenti sulla consistenza dell'offerta di prestazioni sanitarie in generale ed ospedaliere in particolare;
- a predisporre i programmi e le modalità di effettuazione delle ricerche, alla verifica dei risultati, garantendo la validità scientifica delle premesse e delle conclusioni degli studi effettuati;
- a guidare lo svolgimento delle ricerche, affidate ad istituti o a singoli ricercatori, intese a determinare la domanda di prestazioni sanitarie, ripartita per zone e specialità, proiettando le previsioni fino al 1975.

All'Ufficio di Presidenza ed alla Commissione tecnica, si affiancherà la Segreteria che, oltre a svolgere, sotto il controllo del Presidente, gli atti necessari al funzionamento del Comitato e dei suoi organi, dovrà assicurare il funzionamento del centro di documentazione, garantendo, sotto il profilo operativo, lo svolgimento dei necessari adempimenti connessi alle indagini e alle altre attività poste in essere dal Comitato.

Particolari funzioni svolgeranno le Commissioni consultive. Oltre che per eventuali ricerche connesse ad aspetti settoriali della pianificazione, potranno essere costituite Commissioni di studio su:

1) la determinazione del fabbisogno di personale medico suddiviso per specialità, le modalità della sua preparazione, l'inserimento dell'ospedale come strumento didattico-scientifico e la conseguente programmazione delle strutture universitarie, alla luce di queste nuove realtà;
2) i contenuti di una moderna assistenza psichiatrica;
3) la definizione delle dimensioni e della dislocazione dei presidi per gli interventi antitubercolari e la possibile riconversione delle strutture eccedenti il fabbisogno, previsto nelle linee di una moderna assistenza antitubercolare;
4) la determinazione dei fabbisogni di personale tecnico, ausiliario e infermierisitco in relazione ai nuovi standards di impiego previsti dalle leggi delegate, la formulazione di proposte per la strutturazione di scuole di preparazione professionale, lo studio di forme di valutazione e riqualificazione per il personale in servizio;
5) lo studio di nuovi moduli di gestione integrata dell'ospedale e l'introduzione di strumenti per una migliore utilizzazione dei fattori produttivi impiegati (elaboratori elettronici, ecc.);
6) lo studio di un « ospedale tipo » di zona nei suoi aspetti edilizi, sanitari e gestionali, nelle modalità di collegamento sia con gli strumenti sanitari ad esso affiancati sia con gli ospedali provinciali e regionali.

Gli organi del Comitato saranno affiancati nelle loro attività da istituti di ricerca e singoli ricercatori cui saranno attribuiti compiti

ben definiti e delimitati ad integrazione di ricerche e studi particolari.

La complessità della problematica che il Comitato deve affrontare e la conseguente molteplicità degli strumenti che interverranno nell'atto programmatorio pone l'esigenza di un coordinamento continuo delle attività che sarà garantito dal Presidente coadiuvato dall'Ufficio di Segreteria, dal Vice Presidente, dal Segretario e dal Presidente della Commissione tecnica.

L'Ufficio di Presidenza ed il Comitato saranno costantemente informati sullo stato e sull'andamento dei lavori.

4 - L'INTERVENTO OPERATIVO

I tempi di pianificazione

4.1 La prima fase dell'attività del Comitato concernente la raccolta, l'elaborazione e lo studio delle informazioni sulla domanda e sull'offerta di prestazioni sanitarie dovrà esaurirsi entro il mese di luglio del corrente anno.

Lo sforzo conoscitivo dovrà essere finalizzato a determinare accurate previsioni di fabbisogno dei servizi ospedalieri distinti per specialità e per zone territoriali oltre che ad identificare l'obiettiva capacità di risposta delle esistenti strutture ospedaliere. Entro tale termine pertanto dovrà essere rassegnato da parte dei vari organi del Comitato nonchè dagli istituti di ricerca e dai singoli ricercatori il risultato delle indagini esperite.

La seconda fase, di approntamento di un primo schema di piano, da considerarsi come piano ospedaliero regionale transitorio, relativo al periodo 1969-1970 (scadenza del primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970) dovrà essere portata a termine entro il dicembre 1969, stabilendo nel frattempo quei contatti preliminari alla formulazione del piano con gli organi estranei al Comitato il cui parere è richiesto dalla legge, quali: gli istituti o enti ecclesiastici che abbiano richiesto la classificazione dei propri ospedali (articolo 18), il Comitato regionale per la programmazione economica, i Comitati provinciali di coordinamento (art. 62).

Il mese di gennaio 1970 sarà riservato alla discussione ed alla approvazione del piano da parte del C.R.P.O.

Sulla base dei dati raccolti ed utilizzati per l'elaborazione del piano transitorio 1969-1970, integrati opportunamente in ordine ad una conoscenza più approfondita della situazione nosologica oltre che in relazione alla previsione di variabili di tipo sanitario, demografico e politico, tenendo conto delle indicazioni socio-economiche e sanitarie del secondo piano quinquennale 1971-1975 e del piano ospedaliero na-

zionale transitorio, dovrà essere condotta l'elaborazione del secondo piano regionale ospedaliero 1971-1975.

Tale elaborazione dovrà essere completata in ogni sua fase entro il dicembre 1970.

Gli strumenti di indagine che saranno stati utilizzati per la formulazione di questo secondo piano diventeranno permanenti e serviranno non soltanto alla stesura dei piani successivi, ma anche all'arricchimento della scienza medica e delle capacità diagnostiche, terapeutiche, preventive delle strutture sanitarie.

La fase transitoria

4.2 Nel periodo dell'elaborazione del primo piano regionale ospedaliero transitorio, i poteri di intervento del Comitato risultano strettamente condizionati dalla interpretazione della norma che fa risalire al piano approvato gli effetti di vincolo.

L'atteggiamento del Comitato in questo periodo sarà di guida alle iniziative in corso, evitando un'azione frenante ma al contempo assumendo una responsabile posizione di fronte a particolari orientamenti degli enti.

Sembra fuori discussione che l'attuale periodo debba considerarsi strettamente legato alla futura pianificazione e perciò in qualche modo dovrà essere salvaguardata l'effettiva incisività delle scelte che il Comitato assumerà in maniera democratica.

Il peso morale di un giudizio meditato e motivato, la collaborazione con gli enti ospedalieri e con gli organi di controllo, in primo luogo con i medici provinciali, consentirà di definire nelle linee del futuro assetto pianificatorio singoli problemi che per l'urgenza non potranno attendere il formale perfezionamento del piano.

In questa azione sarà indispensabile la collaborazione dei medici provinciali che segnaleranno agli organi del Comitato nuove iniziative loro proposte dalle amministrazioni ospedaliere, soprattutto in ordine ad ampliamenti delle strutture ed alla istituzione di nuovi servizi specialistici. In particolare, per ciò che concerne la classificazione degli enti ospedalieri, il Comitato procederà, sulla base delle indicazioni che scaturiranno dal piano, nel rispetto delle esigenze funzionali dei presidi ospedalieri, in stretta intesa con i medici provinciali ed i consigli provinciali di sanità.

Per quanto riguarda la classificazione degli ospedali regionali, il Comitato procederà con particolare sensibilità, avendo presente l'obiettivo possesso dei requisiti fissati dalla legge, nonchè l'alto grado di specializzazione delle strutture sanitarie.

Particolare considerazione avrà il collegamento che deve essere posto in essere fra facoltà di medicina e detti ospedali, che dovranno affermare la loro funzione di centri didattici, di studio, di ricerca per la preparazione professionale attiva.

Le proposte di classificazione degli ospedali della regione si concreteranno con l'approvazione del piano regionale ospedaliero transitorio.

Il contributo finanziario dello Stato

4.3 L'attuale stato di transizione, legato alla mancanza di un piano approvato, comporta una serie di conseguenze nel delicato settore della concessione da parte dello Stato di contributi per la realizzazione di strutture ospedaliere.

Dell'art. 58 sono state formulate interpretazioni numerose e discordanti, ritenendosi, da parte della dottrina più qualificata congelati, in assenza del piano, gli interventi previsti dalle leggi 589 e 574 e dai decreti 10 novembre 1965, 18 luglio 1966 e 7 agosto 1967.

Il Comitato ritiene indispensabile, sia nel caso di finanziamenti già approvati ma non ancora erogati, sia soprattutto per i piani in via di formulazione, esprimere il proprio parere, vincolante per i nuovi piani finanziari, in ordine alla priorità, alla dislocazione, alle caratteristiche funzionali delle opere ammesse o proposte per la concessione del contributo.

La pianificazione staccata dall'aspetto del finanziamento perde ogni valore, diventando meramente indicativa e rischiando in ogni momento di essere contraddetta nel suo aspetto maggiormente qualificante che è rappresentato dal migliore impiego dei mezzi che la collettività pone a disposizione della salute.

Questo particolare aspetto vale anche per gli enti che intendano provvedere in modo autonomo al finanziamento, data la prassi di trasferire gli oneri derivanti dal ricorso al credito sulle rette, imponendo alla collettività gravosi oneri.

5 - CONCLUSIONI

Si è cercato, nella formulazione di questo primo documento, di sottolineare la volontà di cementare in termini preliminari le scelte politiche, gli indirizzi metodologici, gli schemi operativi relativi alla stesura del piano di programmazione ospedaliero, nella convinzione che le possibilità di effettiva incidenza negli indirizzi della regione sono unicamente affidati alla volontà politica e alla capacità operativa del Comitato.

È necessario non sottacere le carenze tuttora esistenti che non consentono l'immediata applicazione di scelte operative che scaturiscano da un discorso di fondo, tuttora in corso, che trasformerà radicalmente la realtà assistenziale dell'intero paese. È altrettanto necessario rifarsi costantemente alle esigenze immediate per le quali oc-

correrà trovare, di volta in volta, soluzioni soddisfacenti e coerentemente armonizzate all'indirizzo programmatico generale nella consapevolezza che qualsiasi volontà rinnovatrice rischia, da un lato, di naufragare nella utopia nella misura in cui non è capace di sanare inderogabili prioritarie esigenze e, dall'altro, di perdere nel contingente impegno operativo il discorso di fondo. Dalla capacità di far combaciare nei metodi, nelle scelte, soprattutto nei tempi, questi due aspetti del problema deriverà l'effettiva possibilità di garantire attualità e coerenza ad un discorso che vuole essere innanzitutto contributo alla soluzione di un problema tra i più determinanti nel processo di assestamento delle strutture e degli strumenti democratici del paese.

UDIENZE CONOSCITIVE AL SENATO SULLA DIFESA DEL SUOLO

L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE E DEL VICE PRESIDENTE DELL'UNCEM

Come è noto, il Senato ha disposto una serie di udienze conoscitive sul problema della difesa del suolo. Tali udienze si svolgono con sedute congiunte delle Commissioni Lavori Pubblici ed Agricoltura del Senato, sotto la presidenza del Sen. Togni, e vi partecipano rappresentanti della Commissione Interministeriale per la difesa del suolo e degli Enti nazionali particolarmente interessati al problema, nonchè esperti e tecnici.

Nell'udienza del 19 giugno scorso ha parlato alla Commissione il Presidente dell'Unione Nazionale dei Comuni ed Enti Montani On. Ghio che era accompagnato dal Segretario Generale Piazzoni.

Nel corso della seduta sono intervenuti il Prof. Marino Gasparini, ordinario di agronomia generale e coltivazioni erbacee nella Facoltà di agraria dell'Università di Firenze; il Prof. Michele Bottalico, Direttore generale della bonifica presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

Diamo il testo integrale del resoconto stenografico dell'intervento dell'On. Ghio e relativa discussione.

L'INTERVENTO DELL'ON. GHIO

L'Unione Nazionale dei Comuni ed Enti Montani è una Organizzazione unitaria alla quale fanno capo oltre 2.000 Comuni montani sui 3.929 Comuni classificati montani a norma degli artt. 1 e 14 della legge 25 luglio 1952, n. 991, ed inoltre le Amministrazioni Provinciali, le Camere di Commercio aventi territorio montano e la maggior parte degli Enti operanti in montagna come le Comunità Montane, i Consorzi di Bacini Imbriferi Montani, i Consorzi di Bonifica Montana, i Consorzi Forestali e le Aziende Speciali.

Nell'ambito dell'UNCEM operano la FEDERBIM che raggruppa i Consorzi di Bacini Imbriferi Montani, la Sezione B.I.M. che cura gli interessi dei Comuni compresi nei bacini imbriferi montani e non riuniti in consorzio; la Sezione Comunità Montane e Consorzi di Bonifica Montana che ha un proprio Comitato Esecutivo; e la Sezione Consorzi Forestali ed Aziende Speciali che ha pure un proprio Organo direttivo.

Una Commissione tecnico-legislativa, presieduta dal Sen. Prof. Giacomo Mazzoli e suddivisa in tre Sezioni:

A) Parlamentari

B) Esperti

C) Amministratori (suddivisa in tre gruppi, rispettivamente per l'arco alpino, l'appennino e la « zona Cassa Mezzogiorno),

segue tutta l'attività legislativa interessante gli Enti locali e la montagna.

L'ultimo Consiglio Nazionale dell'UNCEM, tenutosi il 13 c.m. a Roma, ha ampiamente dibattuto i problemi più attuali della montagna, presente anche il Ministro dell'Agricoltura Sen. Valsecchi.

Al termine dei lavori il Consiglio ha approvato un Ordine del giorno indicando la necessità di una iniziativa parlamentare per una nuova legge per lo sviluppo economico e sociale della montagna che abbia come punto di riferimento l'attuazione del paragrafo 161 del Programma di Sviluppo Economico per il quinquennio 1966-1970 e che preveda la Comunità Montana quale organo di programmazione.

La Comunità Montana redigerà un proprio piano di sviluppo tenendo conto dei piani eventualmente predisposti in materia

di urbanistica e bonifica montana; piano da inquadrarsi nella programmazione regionale.

Dovrà sovraintendere all'attuazione di questa attività, che interessa molti settori, un Comitato di Ministri essendo acquisito il concetto che non si possa intervenire per lo sviluppo della montagna avendo per oggetto il solo settore dell'agricoltura, così come è avvenuto con la prima legge della montagna tuttora in vigore anche se al 31 dicembre 1968 sono cessati i finanziamenti.

Il disegno di legge che il Sen. Mazzoli sta presentando al Senato si aggiunge al disegno di legge n. 395 d'iniziativa del Sen. Colombi ed altri; analoga proposta di legge (n. 1176) è stata presentata alla Camera dall'On. Luigi Longo ed altri, e un'altra ancora n. 944 dall'On. Bianco ed altri.

Secondo le indicazioni del Consiglio Nazionale tale disegno di legge, riconoscendo la diretta competenza dello Stato, lascia da parte i problemi connessi alla difesa del suolo per i quali è in corso un necessario approfondito esame mediante queste udienze conoscitive del Senato.

Con un altro Ordine del giorno il Consiglio Nazionale dell'UNCEM ha espresso voti perchè il Governo provveda a convocare una Conferenza nazionale per la difesa e la sistemazione idrogeologica del suolo chiamando a collaborare alla preparazione della Conferenza stessa le Regioni, le Provincie, le Comunità Montane e i Comuni.

Questa nostra impostazione prescinde ovviamente dalla proroga dei finanziamenti almeno per l'anno in corso sulla legge della montagna.

Per detta proroga sono stati presentati al Senato due disegni di legge uno di iniziativa del Sen. Mazzoli ed altri e il secondo di iniziativa del Sen. Scardaccione ed altri. Inoltre il Consiglio dei Ministri nella seduta preannunciata per oggi dovrebbe concludere l'esame di provvidenze per le zone montane.

Partendo da queste considerazioni esprimiamo i nostri orientamenti in relazione alla difesa del suolo.

Abbiamo preso atto dell'impegnativo e qualificato lavoro svolto dalla Commissione De Marchi e riteniamo che ciò costituisca un punto di riferimento molto interessante per predisporre gli opportuni strumenti legislativi ed operativi.

Ribadiamo che la difesa del suolo e la regimazione delle acque interessa tutto il territorio nazionale e non solo le zone montane e, pertanto, la soluzione del problema va studiato in modo organico e deve essere affrontato dallo Stato.

Aggiungiamo la nostra convinzione che gli Enti locali possono collaborare quali concessionari nella esecuzione e nella manutenzione delle opere.

Una collaborazione degli Enti locali non deve peraltro essere limitata alla funzione di concessionari, ma deve realizzarsi nella presenza dei rappresentanti degli Enti locali e, per quanto riguarda la montagna, della Comunità Montana negli organismi che a livello regionale, provinciale e zonale sovraintenderanno alla difesa del suolo.

La proposta di istituire alcuni nuovi Magistrati delle acque per *grandi aree territoriali interregionali* ci trova perfettamente consenzienti, ma deve essere attuata accentrando nei suddetti Magistrati la pluralità di competenze necessarie per un effettivo coordinamento delle opere di difesa del suolo da attuarsi per bacino idrografico.

A tal fine occorrerà modificare le norme in atto.

Il Magistrato delle Acque dovrà avere nel proprio organo direttivo la presenza degli Enti locali. Cito ad esempio le disposizioni di cui all'art. 5 della legge 28 marzo 1968, n. 437, per il Comitato tecnico di coordinamento in Calabria, richiedendo anche la presenza sia di un rappresentante dell'Unione Nazionale dei Comuni ed Enti Montani sia di un rappresentante delle Comunità Montane operanti nell'area di competenza del Magistrato.

Sarà necessaria un'articolazione del Magistrato delle Acque con apposito autonomo ufficio che potrà trovare sede presso il Genio Civile. Tale ufficio *sovraintenderà ad uno o più bacini imbriferi.*

L'unificazione di tutte le competenze e delle attribuzioni deve essere attuata in modo tale che il Magistrato non sia una sovrastruttura ma sia una nuova struttura sostitutiva delle competenze finora affidate a vari uffici statali.

La delimitazione del territorio di competenza del Magistrato deve essere fatta con chiarezza affinchè non si ripeta quanto ancora avviene per il bacino del lago di Garda cui sovrintendono il Magistrato delle Acque con sede a Venezia e il Magistrato del Po con sede a Parma

In sede nazionale un Comitato di Ministri dovrà savraintendere all'attività dei Magistrati alle Acque. Sul piano burocratico può essere accolta la proposta formulata nel « Progetto 80 » per l'istituzione di un'« Agenzia per la difesa del suolo ».

Accolta questa impostazione sulle competenze del nuovo organismo, riteniamo che debbano essere adeguate, tra le molte

norme, quelle riferite alla redazione ed approvazione dei piani generali di bonifica montana in base ai seguenti criteri:

1) la redazione del piano deve avvenire sulla base di uno schema-tipo uniforme e per un tempo limitato che può essere di 20 anni con l'indicazione di un primo piano stralcio quinquennale. Anche le previsioni finanziarie saranno più realistiche di quanto non lo siano state finora.

2) La redazione del piano deve avere preciso riferimento alle direttive generali di sviluppo formulate in sede regionale, nonchè ai piani di sviluppo che in sede zonale vanno predisponendo le Comunità Montane.

3) Il piano deve imporre vincoli e divieti necessari relativi alla lavorazione periodica su pendici instabili, può prescrivere determinati criteri di coltivazione, può imporre ai proprietari l'attuazione di reti scolanti di loro competenza ed il Consorzio dei proprietari può sostituirsi ad essi in caso di inadempienza.

Il piano generale è quindi fondamentale per l'attuazione della bonifica in un determinato comprensorio. Esso è uno strumento indispensabile per poter individuare le reali necessità di ogni zona e per coordinare ed adeguare ad esse sia gli interventi dello Stato che dei privati.

L'esperienza di oltre un quindicennio ha messo in evidenza vari inconvenienti nell'elaborazione e nell'approvazione di questi piani che ne hanno ridotto e ritardato l'efficacia.

4) I tempi e i modi di approvazione dei piani devono essere radicalmente modificati perchè non è ammissibile che un piano generale di bonifica venga approvato — come è avvenuto anche recentemente — dopo dieci anni dalla sua redazione: la media comunque è di oltre 5 anni!

I piani generali di bonifica finora approvati sono una trentina e, tenendo conto che i Consorzi di Bonifica Montana, o Enti che ne hanno assunto le funzioni, sono 117, appare chiaramente il significato di questo discorso.

Sui progetti di carattere generale interessanti un'intera zona o bacino imbrifero proponiamo sia sentito il parere delle Comunità montane e degli Enti locali operanti nella stessa zona. Ciò non solo al fine di un effettivo coordinamento degli interventi, ma anche per sollecitare una efficace collaborazione da parte di tutti gli Enti locali.

Per quanto concerne infine le opere da eseguire, sottolineiamo il concetto che si debba pensare distintamente a due tipi di interventi:

a) opere di difesa preventiva di carattere idraulico-forestale

e agrario. Su questo problema tratterà in maniera particolare il nostro Vice Presidente Prof. Orfeo Turno Rotini;

b) organizzazione immediata dei soccorsi in casi di calamità e degli interventi di carattere urgente per il ripristino delle opere.

Per quanto riguarda questo secondo aspetto richiamo la positiva prova data dai Sindaci e, in genere, dagli Enti locali in occasione delle recenti alluvioni in Piemonte e altrove e riteniamo che i Comitati provinciali per la difesa civile proposti con la legge in discussione al Parlamento debbano accogliere una più ampia presenza degli Enti Locali.

Per quanto attiene invece agli interventi di urgenza, non conoscendo il testo del disegno di legge che il Consiglio dei Ministri sta esaminando, citiamo la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia che rappresenta quanto di migliore sia stato finora disposto in materia.

Per il problema del rimboschimento, mentre condividiamo le osservazioni fatte dal Presidente della VI Sottocommissione Sen. Prof. Rossi Doria, non condividiamo la proposta dell'attribuzione ad un unico ente statale di tutte le funzioni in materia di rimboschimenti.

Ricordiamo che accanto ai 300.000 ettari di territorio di proprietà dell'Azienda Foreste Demaniali stanno 2.500.000 ettari di terreni di proprietà dei Comuni ed Enti locali e 85.000 ettari delle Regioni a statuto speciale.

I Consorzi forestali e le Aziende speciali costituiti tra i Comuni per l'amministrazione del patrimonio silvo-pastorale di loro proprietà sono 38 comprendenti 238 Comuni ed aderiscono tutti all'UNCEM.

Questi Enti beneficiano del contributo statale per una parte delle spese di gestione e provvedono alla redazione dei piani economici per lo sfruttamento dei beni di proprietà degli Enti locali.

Per quanto riguarda la redazione dei piani economici da parte dei singoli Comuni, i dati per le zone dell'Arco alpino sono i seguenti:

— Piani economici in vigore, n. 96.
— Piani in corso di redazione con il contributo del Ministero dell'Agricoltura, n. 40.
— Piani approvati dalla Regione Valle d'Aosta, n. 3.
— Piani approvati dalla Regione Trentino-Alto Adige, n. 398.

Per un totale quindi di n. 537 piani.

Per il resto d'Italia i piani approvati sono poco più di un centinaio.

Alcuni Comuni hanno ceduto, o hanno in corso trattative per cedere, all'Azienda di Stato Foreste Demaniali una parte del proprio patrimonio boschivo e talvolta anche di quello pascolivo.

L'acquisizione da parte dello Stato a mezzo della suddetta Azienda è favorita da cospicui finanziamenti previsti dal « Piano Verde n. 2 » (artt. 29, 44 e 45). Per gli esercizi 1966-1967 il finanziamento è stato di tre miliardi annui, mentre dal 1968 al 1970 il finanziamento è elevato a cinque miliardi annui.

Non abbiamo obiezioni all'ampliamento del demanio forestale statale, ma ci preoccupiamo anche di incoraggiare i Consorzi dei Comuni per l'amministrazione del patrimonio silvo-pastorale.

L'UNCEM ha anche in corso un rilevamento della proprietà degli Enti locali delle zone montane.

I dati acquisiti sulla base dello studio finora compiuto sono i seguenti:

su 1070 Comuni di 32 Provincie, delle quali 15 dell'Arco alpino, 12 del Centro e 5 del Sud, la superficie rilevata assomma ad ettari 1.680.583 così suddivisa:

Bosco	ha. 735.103	43,74 %
Pascolo	ha. 433.055	25,77 %
Incolto	ha. 486.274	28,93 %
Colture varie	ha. 26.154	1,56 %

Gli incentivi del Piano Verde n. 2 a proposito della forestazione, previsti in 13 miliardi complessivi dal 1966 al 1970, non hanno finora avuto pratica applicazione poichè con Decreto Ministeriale del 7 novembre 1968 sono state stabilite le norme per la erogazione dei fondi, ma la convenzione tra i Ministeri competenti e gli Istituti di credito prescelti non risulta ancora perfezionata, per cui nessuna domanda ha potuto finora essere accolta. E siamo ad oltre due anni dalla pubblicazione della legge.

Il Decreto stabilisce che gli Istituti di Credito prescelti dai Ministeri dell'Agricoltura e del Tesoro concederanno « mutui a Comuni, altri Enti pubblici e privati, società e singoli proprietari, per la costituzione di nuovi boschi, la ricostituzione ed il miglioramento di quelli esistenti, nonchè per l'utilizzazione industriale e commerciale dei prodotti forestali ».

Tali mutui saranno concessi fino alla misura del 90 % della spesa riconosciuta tecnicamente ammissibile nei territori montani, e fino all'80 % nei restanti territori.

L'ammortamento è fissato in 40 anni solo « per la costituzione od il miglioramento di boschi di alto fusto con specie le-

gnose tradizionali ». Per gli altri interventi i mutui avranno la durata di:

— cinque anni per l'acquisto di attrezzature e macchinari mobili;

— dieci anni per l'acquisto di attrezzature e macchinari fissi e per costruzione o ampliamento di impianti destinati all'utilizzazione industriale e commerciale dei prodotti forestali;

— quindici anni per l'impianto, la ricostituzione ed il miglioramento di boschi cedui;

— venti anni per la costituzione di boschi di alto fusto con specie legnose a rapido accrescimento, esclusi i pioppeti per i quali sono previsti dodici anni.

In Italia, dalla liberazione ad oggi, si sono rimboschiti circa 600.000 ettari di terreno, mentre, in Francia, i terreni rimboschiti hanno superato il milione di ettari dal 1947 al 1964 e entro il 1975 si prevede che tale estensione raggiungerà i due milioni di ettari.

Il fondo forestale francese, istituito con legge del 30-9-1946, prevede interventi molto più consistenti di quanto previsto dalla legislazione italiana e cioè mutui per 50 anni al tasso dell'1 % e contributi a fondo perduto fino al 50 % della spesa per piccoli interventi.

Riteniamo, pertanto, che migliori forme di intervento, sia nei confronti dei Comuni che nei confronti dei privati, possano consentire un miglior risultato. Ciò non esclude che in casi particolari e per terreni ubicati in zone particolarmente franose si possa procedere all'esproprio e, quindi, alla sistemazione idraulico-forestale compreso il rimboschimento.

Nel quadro delle iniziative in atto da parte delle Comunità Montane, l'UNCEM sta incoraggiando un più diretto interessamento per l'amministrazione del patrimonio silvo-pastorale.

Desidero aggiungere, inoltre, che a seguito delle relazioni di due tecnici come il professor Gasparini e il professor Bottalico, che tutti abbiamo ascoltato con particolare interesse, noi dell'UNCEM non possiamo che rafforzare la posizione che ci è propria da circa venti anni. Noi pensiamo che senza la presenza dell'uomo in montagna non si possa fare assolutamente nulla. Non sono d'accordo quindi — con tutto il dovuto rispetto — con taluni economisti di scuola assai recente che, a mio avviso, con discreta disinvoltura ritengono di poter spostare larghe masse di popolazione della zona agricola all'industria, risolvendo così tutti i problemi della nostra economia. Io credo che la base sulla

quale si fondano questi studiosi, che purtroppo hanno influenzato anche coloro che sono chiamati a decidere, sia un concetto esasperato di produttività e di redditività, senza comprendere che gli impieghi che vengono fatti in montagna attraverso incentivi possono riguardare svariati settori; è per questo che noi auspichiamo che la nuova legge organica per la montagna non sia limitata al settore agricolo, ma spazi in tutti gli altri settori ai quali debbono essere interessati coloro che permangono in montagna.

Così pure non sono d'accordo, nonostante la lunga amicizia che ci lega, con il senatore Genco perchè ritengo che fino ad oggi noi non abbiamo offerto neanche una parte di quegli incentivi che avrebbero indotto molte popolazioni delle nostre zone collinari e montane a non abbandonare le terre di origine per andare alla ricerca di una « tuta blu ». Se noi le avessimo poste nella situazione di avere un minimo di conforto civile (basta pensare alla differenza che c'è tra le abitazioni anche dell'estrema periferia delle città e gli alloggi delle popolazioni montane), il preoccupante esodo che si è verificato ovunque non sarebbe avvenuto.

Ora noi riteniamo che, anche sul piano della produttività e della redditività, da parte dello Stato e della collettività nazionale vi sia convenienza ad impiegare oggi dei fondi a lunga scadenza: domani, infatti, quando queste popolazioni avranno definitivamente abbandonato le zone di montagna, lo Stato dovrà pur provvedere al mantenimento dei sentieri e alla cura dei boschi, i quali non sono sufficientemente curati non solo per la mancanza dei mezzi, ma anche per il decadimento della presenza umana nelle zone forestali, e vi dovrà evidentemente provvedere ad un costo assai superiore a quello che oggi dovrebbe affrontare per assicurare la presenza di queste popolazioni sui territori in cui sono nate. Quindi, anche sotto questo aspetto meramente economico, noi riteniamo che vi sia convenienza a spendere oggi delle somme che domani sarebbero anche maggiori con una resa peraltro molto più bassa, a parità di interventi. Coloro infatti che sarebbero destinati a questi compiti non li svolgerebbero con lo stesso attaccamento, la stessa passione con i quali li svolgerebbero evidentemente coloro che sono nati in quelle zone.

Sono stato ultimamente a Saint Jacques, nella Valle d'Aosta, ed ho provato un senso di desolazione nel vedere come questo piccolo borgo, che anche agli effetti turistici potrebbe avere notevoli possibilità di sviluppo sia ormai limitato ad alcune casupole che stanno andando in rovina. Si tratta peraltro di una località che per ragioni turistiche ha avuto uno sviluppo di in-

frastrutture superiore a quello di tante altre vallate che avrebbero analoghe disponibilità. Basta pensare, infatti, a tutte le zone del cuneese, dove il livello di vita è veramente miserrimo; non solo, ma mano a mano che aumenta il livello medio di vita della popolazione italiana, con un ritmo di espansione particolarmente veloce, la situazione economica di queste popolazioni, anche se migliora, migliora con un ritmo così lento che il divario diventa sempre maggiore e quindi la spinta all'urbanizzazione, all'esodo da queste terre è sempre più forte.

Ho sentito parlare di nuovi insediamenti nelle zone di montagna per garantirvi la presenza dell'uomo e certamente questo non mi può non trovare largamente consenziente: ritengo però che prima ancora di pensare a dei nuovi insediamenti, sia necessario per lo meno difendere quelli che già esistono e che in alcune zone stanno per essere del tutto abbandonati.

In conclusione, noi pensiamo che i provvedimenti legislativi che si sono fino ad oggi succeduti per la montagna, e quindi per tutti i problemi conseguenti alla difesa del suolo e al rimboschimento, abbiano avuto un'utile funzione, ma riteniamo anche che siano già maturati i tempi per provvedere urgentemente — come è stato affermato dal professor Bottalico — alla chiusa di un argine e alla ripresa di una rotta. Occorre cioè un disegno generale che investa tutti i campi, da quello dei lavori pubblici e dell'agricoltura, a quelli del turismo, dell'artigianato, del commercio, della piccola e media industria: per raggiungere questo scopo ci sembra che sia necessario un comitato di Ministri, eventualmente presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio o da altro Ministro da lui delegato, il quale coordini l'attività nei vari settori, e che non si limiti l'intervento dello Stato, così come è avvenuto fino ad oggi, ad un intervento settoriale specifico nel campo dell'agricoltura.

Un altro aspetto che mi preme ancora sottolineare e che è stato trattato da entrambi gli oratori che mi hanno preceduto, nonchè dal senatore Rossi Doria, è il seguente: poichè gli interventi sono tutti a tempi lunghi è necessario predisporli immediatamente, in primo luogo per non aggravare ulteriormente la situazione già esistente, il che ovviamente richiede un maggiore sforzo per quanto riguarda il ripristino di ciò che si va perdendo, e in secondo luogo perchè anche se si potesse disporre di mezzi enormi, ingentissimi, i tempi tecnici non consentirebbero di applicarli in un breve arco di tempo. Da qui l'estrema necessità di fare presto, prima che le ultime popolazioni abbandonino per sempre le nostre montagne!

PRESIDENTE - Ringrazio vivamente il Presidente dell'Unione dei comuni ed enti montani per il suo intervento: posso peraltro assicurargli che il compito primo delle nostre Commissioni è quello di considerare, attraverso la soluzione del grande problema della difesa del suolo, anche quelli che sono i problemi della montagna, che sono prima di tutto problemi umani e debbono quindi essere risolti nel modo più moderno, più sociale e più giusto possibile. Desidero inoltre confermargli la viva simpatia e la preoccupazione che le Commissioni qui riunite per la ricerca dei mezzi per assicurare la difesa del suolo hanno nei confronti delle popolazioni montane da egli qui oggi rappresentate.

ROSSI DORIA - Vorrei fare una domanda all'on. Ghio in merito alla legge della montagna del 1952 che tende a sorreggere la tradizionale economia della montagna. Non crede egli che debba essere profondamente revisionata in modo da dare una diversa incentivazione? Altrimenti corriamo il rischio di ripetere gli stessi errori della legge n. 991. Questo è uno dei problemi che preoccupa maggiormente la Commissione ed è per tali motivi che desidero sapere quali debbono essere, a suo giudizio, i criteri innovativi che debbono ispirare una nuova legislazione per la montagna.

GHIO, *presidente dellUnione nazionale comuni ed enti montani* - Posso rispondere in due maniere. La prima è che indubbiamente bisogna rinnovare la legge n. 991 del 1952 che, pur avendo dato ottimi risultati ai suoi tempi, non è più in grado di soddisfare alle nuove esigenze. Circa la « esposizione » di quello che è il nostro pensiero, maturato attraverso congressi, convegni a carattere nazionale e regionale, questo è stato condensato in un testo che il senatore Mazzoli ha in animo di presentare al Senato e nel quale sono rappresentati i motivi della nostra attività e che io mi sono permesso ora di riassumere.

La seconda questione riguarda le decisioni. Nel Programma economico nazionale gli amici della montagna sono riusciti, a suo tempo, ad introdurre un paragrafo che, purtroppo, è rimasto come un obiettivo cui si mira, ma con scarsi risultati pratici. Il paragrafo 161 del programma quinquennale specifica che le « comunità montane » debbono essere gli organi della programmazione decisionale ed operativa, cioè queste popolazioni vengono chiamate a dare, attraverso gli organi che le rappresentano, una indicazione di priorità dei problemi che debbono essere risolti nell'interesse delle popolazioni stesse; al tempo stesso a queste comunità si deve lasciare la possibilità, in sede esecutiva,

di controllare che quelle che erano le aspettative espresse nella prima fase siano completamente realizzate. È pur vero che ognuno farà delle richieste che esuleranno dai mezzi a disposizione, e in questo caso sarà naturalmente compito dei comitati a livello più alto — i Comitati regionali per la programmazione — coordinare queste richieste, senza però sottovalutare le indicazioni di priorità che le popolazioni esprimono e che ritengo debbano essere tenute presenti in quanto esse stesse sono oggetto attivo degli interventi che la Pubblica Amministrazione svolgerà nei confronti della montagna.

Benedetti - Avevo da porre una domanda in merito alla funzione dei Consigli di valle nell'ambito della programmazione, ma la risposta che or ora il dottor Ghio ha fornito al collega Rossi Doria mi soddisfa completamente.

Presidente - Ringrazio di nuovo tutti coloro che hanno partecipato a questa nostra seduta e resta inteso che siamo convocati per giovedì prossimo alle ore 10.

La seduta termina alle ore 21,45.

Nella seduta del 3 luglio è intervenuto il Vice Presidente dell'UNCEM Prof. Orfeo Turno Rotini, Direttore dell'Istituto di Chimica Agraria dell'Università di Pisa e del Laboratorio per lo Studio della Chimica del Terreno del C. N. R.

L'INTERVENTO DEL PROF. ROTINI

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, consentitemi, prima di entrare nell'argomento, di sottolineare la mia piena adesione a quanto è stato detto dall'ingegner Franco. Anch'io sono convinto che il problema della difesa del suolo non può essere risolto attraverso l'attuazione di provvedimenti settoriali, mentre appare indiscutibile la necessità di continuare questo lavoro nel futuro e soprattutto di coordinare le varie attività che vengono esplicate in questo settore dai diversi Ministeri.

A questo proposito vorrei sottolineare che non soltanto manca la coordinazione — come ha rilevato l'ingegner Franco —, ma spesso accade che le sedute nelle quali si discutono questi pro-

blemi si traformano in un « tiro alla fune » dei diversi specialisti (geologi da una parte, idraulici dall'altra, agronomi dall'altra ancora) con il risultato che non sempre il lavoro conduce a risultati pienamente fruttuosi.

Io non ho né la pretesa né la competenza per continuare il discorso politico di così grande apertura che ha iniziato l'ingegner Franco: vorrei pertanto limitarmi a trattare due argomenti di minore entità.

In primo luogo vorrei dimostrare che il problema della difesa del suolo è collegato strettamente alle attività agricole: questo aspetto peraltro non sempre viene messo in chiara evidenza, mentre è necessario tenere presente che quando il suolo non è difeso e quando si manifestano le alluvioni e le erosioni di cui parlerò più dettagliatamente in seguito, il maggiore danno va alle attività agricole. Vorrei dimostrarvi inoltre — se ne avrò la capacità — che l'unico modo di risolvere stabilmente questo problema è quello di considerarlo con l'aiuto di tutti (ingegneri, geologi, agronomi, idraulici, fisici ecc.) ma sempre nel quadro delle attività agricole. Io personalmente sono infatti convinto che solo realizzando una agricoltura efficiente — non importa se estesiva o intensiva — sarà possibile garantire la costanza e l'efficacia dei provvedimenti che si ricollegano alla difesa del suolo.

Vorrei innanzitutto sottolineare che il problema della difesa del suolo, dopo le recenti catastrofiche alluvioni della Toscana e dell'alta Italia, è stato prospettato come una necessità inderogabile per salvare le città, i tesori artistici, per far fronte cioè alle più clamorose conseguenze che si manifestano con subitanea tragicità. Non sono state invece sufficientemente messe in rilievo conseguenze altrettanto importanti le quali, hanno effetti meno appariscienti, ma ugualmente tragici sotto l'aspetto economico e sociale.

Intendo mettere in evidenza che la corsa disperata delle acque sul terreno provoca, attraverso l'erosione, un trasporto considerevole di materiali solidi e quindi una progressiva perdita di terreno alla quale fa riscontro un sempre più profondo logoramento delle superfici.

Naturalmente, tale fenomeno si manifesta in modo più o meno imponente in rapporto alla differente natura delle superfici interessate. La composizione fisico-meccanica del terreno, la struttura del limo e dell'argilla, lo stato di saturazione dei singoli minerali argillosi, il contenuto in sostanza organica, il regime pluviometrico, la copertura vegetale e soprattutto le sistemazioni

superficiali possono attenuare od aggravare il processo di degradazione del suolo. In ogni caso, l'erosione determina la scomparsa dell'orizzonte superficiale del suolo, quello cioè che racchiude la maggior fertilità. Il movimento di terra che l'erosione idrogeologica determina in superficie può risultare in certi casi addirittura preoccupante.

Secondo Clark, che ha studiato i fenomeni erosivi per i 149 milioni di Km^2 della superficie emersa della terra, il trasporto medio annuo di materiale espresso in metri cubi per Km^2, risulta di 210 m^3. Ciò corrisponde ad un calo di denudamento di 0,21 mm all'anno.

Tale perdita risulta per metà legata al trascinamento di particelle terrose, mentre l'altra metà ai materiali presenti nelle sospensioni colloidali prevalentemente costituite da materiali argillosi, e per un ventesimo soltanto da sostanze solubili.

Altri Autori, come il Penk e Launay hanno calcolato il calo di denudamento medio della superficie terrestre rispettivamente in 0,13 e 0,25 mm annui. Cosicché nelle condizioni normali, che non presentino cioè nessuna particolare eccezionalità, ogni 5 anni il terreno perde 1 mm del suo spessore e cioè 2 centimetri in un secolo.

Se il processo erosivo risulta contenuto in questi limiti, può anche presentare aspetti vantaggiosi, specie per i terreni forestali dove il lento rinnovamento dello strato superficiale può evitare l'accumularsi di composti di natura tossica, che arrivano al terreno con i residui vegetali e che possono determinare effetti sfavorevoli per lo sviluppo e l'accrescimento delle piante e delle colture.

I valori medi approssimativi dei materiali trasportati e il corrispondente calo di denudamento nelle varie situazioni pedologiche e climatiche, può manifestarsi con valori minimi che vanno da 0,001 a 0,05 mm nei terreni ben difesi, con valori medi che vanno da 0,05 a 0,25 mm e massimi, corrispondenti ai terreni degradati, con perdite che da 0,25 possono arrivare fino a 3 mm ed oltre.

Nelle formazioni argillose che occupano nel nostro Paese il 20 % della superficie territoriale, la degradazione annua del terreno si eleva a 3600 e persino a 6400 m^3 per Km^2.

La portata solida del Lamone emiliano, calcolata sulla scorta delle osservazioni compiute durante un trentennio, risulta infatti di 6400 m^3 annui per Km^2, che corrisponde ad un calo di denudamento medio annuo di 6,4 mm.

In quest'ultimo caso, in 20 anni, l'orrizzonte superficiale del

suolo e cioè quello che possiede la sua fertilità potenziale può degradarsi interamente in seguito all'erosione e venire così asportato dalle acque meteoriche con tutte quelle conseguenze di ordine agronomico sulle quali ritorneremo più avanti.

Il calo di denudamento medio annuo, determinato per alcuni bacini imbriferi del nostro Paese, oscilla tra 0,028 per il bacino del Lete e 1,944 per il Cellina. Tale differente comportamento dei vari bacini risulta legato alla natura dei terreni, alla quantità intensità e violenza delle piogge e soprattutto alla copertura vegetale.

Per il bacino dell'Arno che misura 8844 Km^2 di superficie e che per la sua coltivazione intensiva non è tra quelli maggiormente logori, la quantità di residui solidi trasportata annualmente al mare dalle torbide, ascende a 26 milioni di q. li con un corrispondente indice annuo di denudamento pari a circa 4 mm.

I valori dei trasporti solidi sono stati tradotti in calo di denudamento per alcuni corsi d'acqua italiani. Si ottengono valori oscillanti tra 0,035 per l'Adige e 1 mm per l'Elsa.

Poiché questi valori non comprendono i materiali disciolti e quelli deflocculati, il calo di denudamento deve essere moltiplicato almeno per due.

L'Ombrone grossetano, grosso modo, si comporta come il Lamone emiliano e presenta un indice annuo de denudamento pari a 6,4. Si tratta comunque di dati medi che si riferiscono a bacini molto estesi, ma si comprende benissimo come in zone più limitate, di particolare conformazione e composizione, l'indice annuo di denudamento possa salire a valori più elevati, pari a 10 e anche 18 mm annui.

Quando tali valori si avvicinano o superano il centimetro, basta un decennio per determinare la totale asportazione dello strato attivo del suolo con tutte le conseguenze di ordine agronomico che l'esperienza maturata in alcune regioni del nostro Paese ha già messo in chiara evidenza.

È evidente che, dove il terreno si degrada e viene asportato con tale ritmo, l'esercizio dell'agricoltura e potremmo anche dire di qualsiasi altra attività, diviene economicamente impossibile anche per il logoramento che si determina nelle strade, nei porti, nelle opere di difesa e persino nei fabbricati, che in queste regioni risultano lesionati e non trovano comunque le condizioni necessarie e sufficienti per la loro stabilità.

La degradazione del suolo, oltre ai danni che opera in loco, determina poi, a distanza, l'interramento dei laghi, dei fondali marini, dei porti e degli alvei dei fiumi riducendo così la loro ca-

pacità di contenimento e di deflusso. Possiamo allora concludere questa prima parte sottolineando che i processi di degradazione, accanto ai tragici avvenimenti di cui abbiamo avuto viva esperienza in questi ultimi anni, possono mettere allo scoperto la roccia madre e comunque determinare la totale perdita del terreno agrario e quindi la mortificazione di ogni attività agricola sul territorio.

I tentativi di insediare un'attività agricola sui terreni erosi, che presentano cioè rocce affioranti in superficie, comporta l'esecuzione di lavori di scasso con esplosivi, la cui onerosità è sopportabile solo quando si tratta di insediare culture a reddito molto elevato.

I processi erosivi inoltre rendono più difficile lo smaltimento delle acque meteoriche nei terreni agrari provocando esondazioni, tracimazioni e rotture con conseguenti allagamenti e impaludamenti, rendendo più difficile l'esercizio di un'agricoltura attiva o addirittura la perdita del terreno, chiudendo così ogni possibilità di sfruttamento agricolo del suolo.

Anche nei casi meno gravi possono compromettere la stabilità del suolo, specie dove le pendenze risultano accentuate, provocando frane, smottamenti e rovinose alterazioni della sistemazione superficiale dei terreni investiti a coltura, determinando di conseguenza gravissime perdite sul piano produttivo.

Anche quando l'erosione del suolo si manifesta in misura sopportabile per il modesto calo di denudamento, possono verificarsi ugualmente notevoli perdite nella fertilità per effetto dell'allontanamento dei composti fosforici e azotati contenuti nel terreno stesso.

Secondo prove di laboratorio condotte da vari Autori con terreni sottoposti ad intense precipitazioni di breve durata le perdite di anidride fosforica totale per ettaro nei diversi terreni, in condizioni variabili di pendenza, vanno da un minimo di Kg 0,47 ad un massimo di Kg 96 che corrispondono grosso modo a 5 q. li di perfosfato. Le perdite medie di anidride fosforica risultano di 28 Kg per ettaro, perdita elevata se si tiene conto che in Italia la somministrazione annua di anidride fosforica nei seminativi non supera ½ q.le di perfosfato per ettaro e cioè 8-12 Kg di anidride fosforica.

La media della perdita di azoto e di 10,8 Kg per ettaro che corrisponde, grosso modo, alla metà dell'azoto che annualmente l'atmosfera regala al terreno con le piogge. Questi dati sono confermati da R. Genlon e G. Giln i quali, analizzando un terreno soggetto ad erosione e il corrispondente sedimento, hanno riscon-

trato che il contenuto di manganese scambiabile, di ossido di potassio totale e di anidride fosforica assimilabile e totale, risulta costantemente superiore nel sedimento rispetto al terreno.

La perdita dello strato arabile del suolo, è indubbiamente la maggiore e la più disastrosa delle perdite che può subire il Paese per effetto dell'erosione idrometeorica poiché con il terreno si perde ogni possibilità di produrre il pane quotidiano per sfamare la popolazione. Lo svolgimento delle attività agronomiche è legato infatti al terreno e quando questo sparisce ogni attività di questo tipo decade.

Non abbiamo qui neanche il tempo per riassumere l'evoluzione che si è manifestata nel corso dei secoli in vari territori del nostro pianeta, dove regioni una volta fertili e produttive, in seguito ai fenomeni di degradazione, si sono trasformate in deserti inospitali. (Basta pensare alla Libia, che fu il granaio dell'Impero romano). I viticoltori delle cinque terre e gli agrumicoltori delle pendici siciliane e di tante altre regioni della nostra stessa Italia, sanno che cosa vuol dire dover ricostruire un'attività agricola quando il terreno è scomparso sotto l'azione dei processi erosivi.

È questa una esperienza di tutte le agricolture del nostro pianeta poiché esempi di questo tipo si riscontrano frequentemente in quasi tutti i continenti.

Solo la meditazione su queste dolorose esperienze potrà renderci consapevoli dell'importanza che la difesa del suolo riveste per questo aspetto dell'attività primaria alla quale è legata la produzione alimentare.

Vorrei, per concludere, sottolineare un altro punto fondamentale. È mia opinione che il provvedimento più sicuro per impedire la degradabilità delle formazioni pedologiche e per assicurare la più valida difesa di queste superfici di fronte agli eventi idrogeologici sia l'insediamento di una agricoltura attiva; non importa se intensiva o estensiva, ma un'agricoltura che possa comunque garantire la costante presenza degli agricoltori sulla terra.

Nello scorso secolo abbiamo già avuto un'esperienza viva di queste correlazioni tra difesa del suolo e insediamenti umani. Le storie sulle trasformazioni realizzate in Toscana da Cosimo Ridolfi, hanno tramandato a noi la figura leggendaria del contadino che durante i giorni di pioggia passava alcune ore con l'ombrello e la vanga intorno al podere, per osservare i movimenti dell'acqua e per impedire che lo scorrimento si manifestasse nelle direzioni di massima pendenza e provocasse quindi erosioni sul terreno.

Da queste osservazioni ebbero origine le classiche sistemazioni a gira poggio di Meleto che favoriscono il movimento dell'acqua lungo le linee di livello in modo da ridurre al minimo i processi erosivi.

Da quell'epoca ad oggi cose nuove sono maturate e la pratica agronomica ha già acquisito nuove tecniche dirette alla conservazione delle strutture del suolo da cui dipende fondamentalmente la difesa dei terreni dalle erosioni.

Il problema di fondo della difesa del suolo nei suoi aspetti più diffusi e concreti consiste nell'assicurare al terreno una certa copertura vegetale ed una stabilità di struttura che garantisce la difesa degli aggregati di fronte all'azione dilavante e dispersiva delle acque meteoriche.

Per la copertura vegetale vorrei semplicemente segnalare un lavoro di circa vent'anni fa, scritto dal Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Chicago. In questo lavoro si parla appunto dell'erosione del suolo in rapporto alla copertura, l'Autore suggerisce una documentazione dalla quale risulta che facendo uguale a cento l'erosione di un terreno a maggese il grado relativo dell'erosione sotto differenti vegetazioni appare il seguente:

Terreno forestale	0,001–1
Pascolo eccellente (Regione umida o irrigata) . .	0,001–1
Pascolo naturale o seminato	1–5
Pascolo naturale o seminato (inferiore)	5–10
Frutteto: a) copertura permanente	5
b) piante di livello con copertura invernale	5
Prato falciabile (miscuglio di cereali e leguminose) .	5
Frumento, trattato convenientemente	5
Erba medica	10
Maggese di grano	10
Frutteto vigna irrigato (zappato, livellato senza terrazzamenti	15
Frutteto vigna non irrigato con copertura . . .	20
Grano e piselli (falciato, stoppie non incendiate) .	20
Cereali (condizioni sfavorevoli durante e dopo la semina)	40
Maggese a grano (stoppie non incendiate) . . .	60
Maggese a grano (stoppie incendiate)	75
Frutteto, vigna (non irrigato, zappato, scoperto) .	90
Maggese scoperto	100

È evidente che questi dati si riferiscono a una zona determinata. Se il Rettore dell'Università Cattolica di Chicago avesse fat-

to queste esperienze in un'altra regione forse avrebbe conseguito risultati numericamente diversi da quelli qui ricordati ma di uguale significato comparativo.

Per la struttura è noto che nei terreni vergini od incolti si riesce più facilmente a conservare uno strato strutturalmente valido mentre nei terreni agrari, la struttura favorevole ottenuta con le arature, degrada con il tempo più o meno rapidamente.

Le macrostrutture, create artificialmente con la lavorazione ed alle quali si deve lo stato lacunare del terreno, vengono facilmente e rapidamente distrutte dall'acqua meteorica o da cause meccaniche di varia natura come ad esempio la compressione.

Le microstrutture che si formano in seguito alla cementazione delle particelle colloidali ad opera delle sostanze umiche e degli idrossidi di ferro e di alluminio, sono invece più resistenti e cedono soltanto di fronte all'azione combinata dell'acqua e degli ioni dei metalli alcalini.

Sul problema del terreno abbiamo discusso a lungo anche nella III sottocommissione dei novanta al Ministero dei lavori pubblici perché purtroppo in Italia — ve lo dice un cultore della materia — la scienza del suolo è ancora giovane, essendo nata soltanto in questi ultimi decenni e non ha ancora potuto quindi raggiungere quella maturità che ha invece conseguito in altri Paesi. Nella sede dinanzi indicata mi sono soffermato moltissimo su questo tema ed ho anche presentato una memoria che il professor Desio, presidente della III sottocommissione, rimetterà certamente alla presidenza. Non so come si possa in poche parole dare una idea dell'importanza della struttura del terreno. Il terreno è costituito da piccole micelle che, quando non sono protette, risultano facilmente degradabili perché deflocculano nell'acqua, dando luogo ai famosi torrenti di fango. È il fenomeno che vediamo d'inverno nelle zone del Volterrano ed anche in Lucania, in Calabria (nel Marchesato di Crotone).

Ora è evidente che se le piccole micelle si agglomerano tra loro, per mezzo di certi determinati cementi di natura organica od inorganica, possono formare strutture più compresse contenenti, come diciamo noi, più spazi vani. Quando il terreno ha molti spazi vani, vuol dire che è molto più capace di assorbire acqua ed aria. Ho visto che in una seduta precedente c'è stata una discussione fra il professore Pizzigallo e il senatore Noè il quale ultimo si meravigliava dei dati portati a questo proposito dallo stesso professore Pizzigallo. Si tratta di materia ampiamente descritta in qualsiasi trattato di chimica agraria ma desidero ricor-

dare che quando un terreno è male strutturato contiene circa il 30 % di spazi vani, mentre quando è bene strutturato gli spazi vani possono arrivare sino al 50-60 %. A nessuno può sfuggire l'importanza di questa circostanza e cioè che il terreno possa immagazzinare il 30 o il 60 % di acqua.

Non è il caso di approfondire tale tema, ma da quanto è stato qui brevissimamente riassunto, appare chiara la connessione fra difesa del suolo, sistemazione del terreno, sostanza organica e rivestimento vegetale protettivo, ed altrettanto chiara emerge la necessità di operare una difesa del suolo attiva che si preoccupi di intervenire non soltanto dove si manifesta il male, ma soprattutto dove il male prende origine.

Ritengo non sia possibile realizzare una vera e propria difesa del suolo senza un rinnovamento agricolo e forestale del Paese. Una migliore organizzazione delle attività del settore agricolo e forestale è certamente una condizione indispensabile per accrescere l'efficienza di tutte le iniziative che concorrono alla conservazione del suolo.

È appena il caso di accennare al fatto che il rimodellamento e il consolidamento orografico del terreno con le colmate di monte, i terrazzamenti, i gradonamenti e i ciglionamenti, onde diminuire le pendenze e favorire la raccolta ed il convogliamento delle acque meteoriche, costituiscono le basi per una efficace difesa meccanica del suolo.

Ma vorrei anche sottolineare che gli imbrigliamenti degli alvei, le opere di fondo, le canalizzazioni e le colmate, a nulla varrebbero se nel contempo non venisse attuata quella serie di provvedimenti agronomici destinati a migliorare la struttura fisica e la composizione biologica del terreno. Occorre poi aumentare la fertilità fisica e chimica, rendendo così possibile un maggiore sviluppo della vegetazione, che costituisce il rivestimento protettivo del suolo. Lo sviluppo della cotica erbosa può infatti difendere validamente il suolo dalle erosioni, sia per l'azione protettiva di ordine meccanico, sia per le azioni specifiche che le sostanze organiche secrete dalle radici delle piante, manifestano sulla struttura del terreno stesso.

La buona struttura condiziona infatti l'attitudine del suolo all'immagazzinamento idrico; uno strato di terreno dello spessore di trenta centimetri, la profondità dello strato arativo, se bene strutturato può invasare da 500 a 1500 metri cubi di acqua per ettaro che corrisponde ad una precipitazione di 50-150 mm; mentre uno strato di terreno di un metro — e cioè la profondità dello

scasso per gli impianti arborei — può immagazzinare da 2500 m^3 di acqua, pari a una pioggia di 250-500 mm.

Quando invece il suolo è incolto, compatto e abbandonato, risulta inibito alla penetrazione dell'acqua e può divenire incapace di assorbire anche precipitazioni di modesta entità, come è dimostrato dagli alti valori di coefficienti di deflusso, che caratterizzano alcuni bacini fluviali e torrentizi nei quali ricorrono terreni male strutturati. La lavorazione del terreno, se eseguita in modo poco razionale, può aggravare senza alcun dubbio l'entità dei processi erosivi, ma se condotta con oculata razionalità, migliora sempre le condizioni idrogeologiche, potenziando quella difesa attiva del suolo che costituisce l'unica vera operazione utile per risolvere questo grave problema del territorio.

Io non desideravo qui dilungarmi su questioni tecniche di dettaglio, ma ho voluto sottolineare questi aspetti fondamentali del problema per dimostrare, in primo luogo, come la difesa del suolo debba essere considerata prevalentemente sotto il profilo agricolo, perché è proprio nel settore agricolo che può determinare i più gravi ed irreparabili danni, ed in secondo luogo come la difesa del suolo richieda che bonifica, sistemazioni, insediamenti colturali, aumento delle capacità produttive, fertilità nel senso più esteso della parola, debbano essere realizzate e strettamente coordinate tra loro, se si desidera veramente risolvere il problema in modo definitivo. Ciò significa che nessuna efficiente difesa del suolo è possibile senza un profondo rinnovamento della nostra agricoltura, rinnovamento che riesca ad insediare validamente il processo produttivo e garantisca la vigilanza dell'uomo sulla terra.

LE « NORME PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA » STRUMENTO DI DEMOCRAZIA

Dibattito al Senato - Intervento del Senatore Spagnolli

Il Senato ha iniziato l'esame del disegno di legge n. 180 « *Norme sulla programmazione economica* ».

Tale disegno di legge è stato presentato dal Governo Leone in data 13 *settembre* 1968 *ed il Governo Rumor ha poi presentato alcuni emendamenti. Detti emendamenti unitamente a numerosi altri presentati dai vari Gruppi parlamentari sono stati esaminati dalla V Commissione permanente (Finanze e Tesoro) su relazione dei Senatori Banfi e Cuzari, i quali — a conclusione dell'esame in Commissione — hanno presentato la relazione di maggioranza il* 27 *giugno* 1969 *unitamente alle numerose proposte di modifica approvate in Commissione.*

La relazione di minoranza è stata presentata il 30 *giugno* 1969 *dal Sen. Antonino Maccarrone.*

In data 3 *luglio l'Assemblea del Senato ha iniziato la discussione generale su tale provvedimento con gli interventi dei Senatori Livigni, Chiaromonte, Bosso e Spagnolli. La discussione è proseguita il giorno* 4 *con l'intervento del Sen. Anderlini.*

A causa della chiusura delle Camere per la crisi di Governo la discussione non ha potuto continuare.

Riservandoci di ritornare sull'argomento, pubblichiamo il discorso del Sen. Spagnolli, Presidente della Confederazione Italiana dei Servizi Pubblici degli Enti Locali (C.I.S.P.E.L.).

Signor Presidente, Onorevoli Colleghi, Onorevole Ministro,

il disegno di legge riguardante le « norme per la programmazione economica » presenta una importanza veramente eccezionale perché esso attua quel « mutato equilibrio all'interno della

organizzazione statuale » al quale giorni or sono, in altra sede, ha fatto riferimento il collega Sen. Caron.

È infatti da notare subito che, pur disciplinando delle procedure — ed infatti il disegno di legge che ci occupa è più comunemente conosciuto come « legge sulle procedure » — esso modifica il quadro istituzionale nel cui ambito operano sia lo Stato, sia gli Enti pubblici, territoriali e no, sia — in definitiva — tutte le forze politiche, economiche e sociali (Partiti, Sindacati, grandi aziende pubbliche e private, ecc.).

Il disegno di legge che stiamo esaminando riveste dunque grande rilevanza pratica perché le forme di procedure in esso previste riguardano il più importante processo economico permanente di trasformazione della nostra società e di intervento pubblico, e cioè la programmazione.

Ma altrettanta importanza esso presenta perché il mutato equilibrio che esso realizza consente anche, finalmente, di articolare secondo logica i vari « momenti » della programmazione rispetto ai quali, ovviamente, le norme della procedura rappresentano la cornice e la stessa determinazione dei tempi e delle modalità di attuazione: cioè un adempimento preliminare, che ha subìto ritardi — fra l'altro — proprio per la rilevanza pratica delle norme stesse.

Con questa nuova legge la politica di programmazione si pone — per usare una sentetica, felice espressione del Presidente del Consiglio — come « ipotesi di movimentazione globale della politica istituzionale ».

Su codesto salto qualitativo conviene insistere, e molto opportunamente i due relatori hanno ricordato il carattere di questa legge, considerato di « interpretazione evolutiva della Costituzione » e, poco oltre, quasi a dimostrare la concretezza della suddetta prospettiva, hanno anche ricordato che la legge in questione comporta un modo nuovo e, in un certo senso, un aggiornamento di quello che era lo spirito autonomistico e regionalistico della Costituzione.

Fra gli altri, è proprio il rapporto Stato-Enti locali che appare, in un certo senso, ristrutturato e vivificato, nella nuova fase della politica di programmazione che si apre con l'approvazione delle norme sulle procedure.

Infatti vengono previste due forme di intervento, che la nuova legge istituzionalizza, e cioè quelle indicate dagli articoli del Titolo III (Partecipazione delle Regioni alla programmazione economica) e quella prevista dall'art. 5 che, al 2° comma, recita esattamente « saranno inoltre consultate le maggiori e più rap-

presentative organizzazioni a carattere nazionale » e — dopo avere indicato alcune categorie economiche — prosegue: « e ogni altra organizzazione o associazione professionale o di categoria il cui parere sia ritenuto utile ».

È evidente che — fra le altre, e per interpretazione estensiva non contestabile — le Associazioni nazionali degli Enti locali rientrano tra quelle da consultare, come più volte hanno tenuto a confermare i responsabili sia politici che tecnici della programmazione nazionale e come volle affermare il Ministro della programmazione del tempo, on. Pieraccini, intervenendo di persona all'ultima Assemblea dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) svoltasi a Salerno nell'ottobre 1966. Su questo aspetto del disegno di legge desidero specificamente intrattenermi.

La consultazione delle suddette Associazioni ha il significato di un intervento che, mentre si inserisce in una pluridecennale tradizione ed esperienza delle Associazioni nazionali rappresentative degli Enti locali, e cioè l'ANCI per i Comuni, l'UPI per le Province, l'UNCEM per i Comuni montani e la CISPEL per le aziende che gestiscono i servizi pubblici degli Enti locali, si prospetta in forme nuove ed originali quando si faccia riferimento ad un altro aspetto particolare, trattato dal disegno di legge che stiamo esaminando, e cioè al problema per cui, in sostanza anche per gli Enti locali — come, sia notato per inciso, per i Sindacati — si tratta di passare dalla fase, che potremmo definire rivendicativa, a quella ben più ardua della corresponsabilità, rispetto allo Stato, sia pure a livelli diversi (rispettivamente locale e nazionale).

Ciò è stato percepito dagli amministratori locali con lodevole sensibilità, e non è un caso che l'idea di una Conferenza permanente delle autonomie locali — quale sede di coordinamento dell'azione di tutte le sei associazioni rappresentative degli Enti locali — sia stata prospettata contestualmente — ed anzi con lieve anticipo — rispetto alla presentazione, nella scorsa legislatura, del presente disegno di legge, poi decaduto e che, nel febbraio scorso, sia stata presentata alla Camera una lodevole proposta di legge, intesa ad agevolare il potenziamento dell'ANCI, attraverso la concessione di un contributo statale permanente.[1]

L'esigenza conoscitiva, che emerge dall'articolo 11, riunisce i documenti fondamentali in due gruppi a seconda che abbiano

[1] Su tale problema rinviamo i lettori all'ordine del giorno approvato dal Consiglio Nazionale dell'UNCEM il 13 giugno 1969. (« IL MONTANARO D'ITALIA », n. 5/6, pag. 245)

carattere consuntivo o previsionale, stabilendo i rispettivi termini di presentazione al 30 aprile ed al 30 settembre.

Anche in questo caso l'aspetto formale, tecnico, implica in realtà conseguenze pratiche rilevanti, ed è auspicabile che le associazioni rappresentative degli Enti locali possano collaborare sempre più con le graduali ed organiche iniziative che, anche in materia di finanza locale, sta assumendo, nell'ambito della contabilità nazionale, al livello macro-economico, il benemerito ISCO — Istituto nazionale per lo studio della congiuntura — che cura, fra l'altro, per conto del Ministero del Bilancio e della programmazione economica e del Ministero del Tesoro la stesura, sia della Relazione generale annuale sulla situazione economica del Paese, sia della Relazione annuale previsionale e programmatica.

In sostanza ritorno sul concetto espresso all'inizio di questa mia esposizione, e cioè che, sotto l'apparenza formale delle procedure e tecnica della conoscenza dei fenomeni, si profila anche per gli Enti locali la possibilità di incidere concretamente, in modo responsabile ed efficace, sulle grandi opzioni che la programmazione pone di fronte al Parlamento ed al Paese e, successivamente, sulla attuazione stessa del Programma economico nazionale.

È da notare, al riguardo, l'importanza dell'art. 15 che, relativamente alla revisione eventuale degli obiettivi e delle politiche del programma, precisa che, anche a tal fine, « si applicano le procedure di formazione e di approvazione del programma economico nazionale previste dalla presente legge ».

Ora è opportuno ricordare che, parallelamente allo Stato, gli Enti locali sono gli unici ad essere portatori di interessi generali, e quindi si aprirebbero alla loro benemerita attività, nell'interesse delle popolazioni, prospettive nuove e suggestive, qualora divenisse ancora più chiara la funzione insostituibile che svolgono le loro associazioni rappresentative, in quanto portatrici — a livello nazionale — degli interessi locali.

E ciò vale anche, evidentemente, per le Regioni.

Voglio cioè sottolineare che, nella prospettiva di una sempre più funzionale ed efficiente articolazione della Pubblica Amministrazione, vista in dialettica dinamica tra Stato ed Enti locali, proprio questi ultimi dovrebbero essere in grado di sollecitare la eventuale revisione degli obiettivi e delle politiche del programma.

Tale eventualità trae origine dalla constatazione del peso crescente che l'ordinamento del territorio va assumendo, per la parte di competenza degli Enti locali — la cui responsabilità in materia è preminente — e cioè per tutte le numerose e costose

infrastrutture e per la competenza loro riconosciuta in materia di piani comunali e di pianificazione territoriale.

La possibilità di una iniziativa del genere, da parte degli Enti locali (Regioni, Province e Comuni), globalmente considerati, trae origine dalla previsione che proprio dette amministrazioni, poste a diretto contatto con le popolazioni, risentono di più, e con magigor immediatezza — sul piano sia economico che sociale — di alcuni dei fenomeni accelerati, tipici del nostro tempo, quali le migrazioni interne, il gigantismo metropolitano, lo sviluppo economico realizzato in modo diseguale — in conseguenza di situazioni particolari o di iniziative singole, di uomini o di imprese — le modifiche strutturali nella composizione per età delle popolazioni, ecc.; si tratta di fatti non tutti prevedibili o esattamente quantificabili, specie nei loro effetti dinamici.

Nel caso sopra ipotizzato l'unica variabile sarebbe rappresentata dal fatto che le consultazioni inizierebbero su iniziativa di una delle parti, cioè gli Enti locali, l'unica però — è d'uopo ripeterlo — che sia portatrice di interessi generali sul piano locale.

L'attuazione dell'ordinamento regionale, dando vita ad organismi di particolare vitalità e prestigio, esalterà ulteriormente le possibilità e le prospettive di tutti gli Enti locali, nell'ambito della programmazione economica.

Signor Presidente, Onorevoli Colleghi,

io ritengo che queste norme sulla programmazione economica sono veramente uno strumento idoneo di democrazia applicata.

Anche considerando l'attuale disegno di legge da uno solo dei molti angoli di visuale che sono possibili — e cioè quello delle autonomie locali — esso appare dunque un fatto positivo nello sviluppo civile del nostro Paese.

Il disegno di legge merita, pertanto, la nostra piena approvazione.

UN DISEGNO DI LEGGE
per sovvenzioni ai proprietari dei boschi danneggiati dalle alluvioni del 1965-1966

Dopo le alluvioni del settembre 1965 *e del novembre* 1966 *che provocarono ingenti danni al patrimonio boschivo soprattutto nelle provincie di Trento, Belluno e Udine, vennero presentate in Parlamento alcune proposte di legge per sollecitare una sovvenzione statale ai proprietari boschivi che in grandissima parte sono rappresentati da Comuni o da altri Enti pubblici.*

La chiusura delle Camere a fine legislatura impedì l'approvazione di tali provvedimenti per cui, in data 30 *maggio* 1969, *il Senatore Segnana, Consigliere Nazionale dell'UNCEM, si è fatto promotore di un nuovo disegno di legge che sostanzialmente ripropone la richiesta di sovvenzione dello Stato. Richiesta sulla quale anche l'UNCEM, a suo tempo, si era favorevolmente espressa.*

L'iniziativa del Sen. Segnana ha avuto l'adesione dei Senatori Burtolo, Spagnolli, Berlanda, Dalvit, Treu, Mazzoli, Berthet, Noè, Limoni, Pelizzo e Colleoni.

Il problema di sovvenzionare i danneggiati dalle calamità naturali è stato preso in considerazione dal Governo e dal Parlamento in molte precedenti occasioni ed il Governo Rumor, in data 20 *giugno, ha approvato un disegno di legge, proposto dal Ministro dell'Agricoltura, per l'istituzione del fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali con un fondo di dotazione permanente di* 50 *miliardi annui.*

Poiché non conosciamo ancora il testo del disegno di legge governativo non siamo in grado di valutare se lo stesso provvedimento potrà valere anche per il caso di cui trattiamo. Pubblichiamo per ora il testo del disegno di legge n. 688 *presentato dal Sen. Segnana, con la relazione introduttivo*

RELAZIONE

Onorevoli Senatori. — L'alluvione dell'autunno 1966, oltre ad avere provocato immensi danni ai centri abitati, alla viabilità, alle aziende agrarie delle tre province, ha profondamente sconvolto vaste zone di terreni boscati che erano da ritenersi fra le più belle foreste nazionali.

Nei provvedimenti legislativi emanati a seguito di tali calamità sono stati previsti degli interventi protettivi per quanto riguarda le sistemazioni dei terreni soggetti a franamenti, erosioni delle acque, ecc. Sono stati del pari considerati i provvedimenti atti alla ricostruzione delle opere danneggiate, mentre nessuna norma è stata prevista per venire incontro ai danni al patrimonio legnoso danneggiato o distrutto durante l'eccezionale fenomeno meteorico.

Calcoli molto attendibili hanno valutato in 500.000 metri cubi di volume il legname abbattuto (provincia di Belluno 100.000, provincia di Trento 300.000 e provincia di Udine 100.000) in prevalenza abete e larice e cioè essenze legnose di montagna di alto pregio commerciale.

Il valore del legname schiantato e danneggiato non è quello che può risultare — ed è risultato — dal prezzo di mercato ma bensì quello economico che è notevolmente superiore, dato che i fatti alluvionali hanno indiscriminatamente abbattuto piante adulte e giovani, interrompendo lo sviluppo normale del bosco stesso nel momento di maggiore produttività.

Tenuto presente che questo legname, se utilizzato normalmente, avrebbe avuto un prezzo medio dalle 14 mila alle 15 mila lire al metro cubo, il ricavato sarebbe stato (metri cubi 500 mila per lire 14.000) di lire 7 miliardi.

L'evento eccezionale ha ridotto in modo notevolissimo questo valore, perché il materiale, abbattuto in modo caotico, ha subìto un primo deprezzamento che è stato ulteriormente accentuato da altri fattori ed in primo luogo dall'aumento delle spese di allestimento, dal decadimento degli assortimenti in termini qualitativi, dalle maggiori spese per l'utilizzazione e l'esbosco anche in considerazione delle disastrose condizioni delle strade al momento in cui furono effettuati i lavori.

Altri elementi sfavorevoli, che hanno inciso sul prezzo di detto materiale, si sono riscontrati nella necessità di accelerare, per ragioni tecnologiche e fitopatologiche, le operazioni di utilizzazione di emergenza e nel conseguente intasamento del mercato in un periodo non certo propizio per questi prodotti.

Basti accennare al fatto che contemporaneamente la Germania federale e l'Austria hanno immesso sul mercato milioni di metri cubi di legname abbattuto da cicloni e da altre calamità naturali.

A ciò si deve aggiungere la diminuita domanda anche per i danni subìti dagli stessi centri di lavorazione del legname che non erano in grado, pertanto, di assorbire il materiale.

Dagli elementi in possesso degli Ispettorati forestali, degli enti proprietari e degli operatori economici è risultato che il prezzo medio del materiale abbattuto dagli eventi straordinari dell'autunno 1966 non ha superato il prezzo di lire 5.000-6.000 al metro cubo con un ricavo complessivo non superiore a lire 3 miliardi ed un danno che è risultato non inferiore a lire 4 miliardi.

Per interpretare, inoltre, appieno le conseguenze economiche ed anche di ordine sociale dei danni subìti dagli enti proprietari di boschi delle tre province (soprattutto comuni, enti vari, comunità familiari e pochi privati), occorre considerare che, negli anni futuri, non potranno essere effettuate quelle normali utilizzazioni di boschi, che costituivano la struttura portante dell'economia delle vallate alpine.

Ai bilanci degli enti mancheranno, cioè, le tanto apprezzate ed indispensabili risorse del bosco, che hanno consentito di dare a tali zone una impronta di sobrietà nella pubblica spesa e non si vede come nel prossimo futuro possa mantenersi il tradizionale equilibrio, anche perché sui boschi danneggiati gravano gli usi civici, le cui esigenze non potranno essere soddisfatte.

Un principio di equità richiede pertanto l'urgente intervento dello Stato per ristabilire il turbato equilibrio nella economia locale, mediante la concessione di un contributo pari all'entità del danno subìto e cioè non inferiore a lire 4 miliardi che potrà essere tuttavia erogato in un periodo decennale.

Gli interventi dello Stato già adottati o in via di adozione per le opere di sistemazione idraulico-forestale ed il rimboschimento in particolare non costituiscono indennizzo per le aziende forestali di queste regioni, ma semplicemente garantiscono la continuità del bosco, sui terreni dissestati.

Quello che occorre fare con urgenza è ridare assetto non solo sotto il profilo tecnico ai terreni già boscati, ma anche sotto quello economico-sociale e civile, il che equivale a ridare fiducia alle popolazioni di montagna, la cui economia è da tutti riconosciuta depressa.

Onorevoli senatori, abbiamo voluto illustrare, con questa sommaria relazione, le ragioni obiettive che giustificano il provvedimento che proponiamo all'esame del Parlamento.

Confidiamo pertanto nell'appoggio e nel consenso vostro e del Governo al presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È autorizzata la spesa di lire 4.000.000.000 da iscriversi negli stati di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste riguardanti gli esercizi finanziari dal 1969 al 1978 in ragione di lire 400.000.000 per ciascun esercizio finanziario, per la concessione di sov-

venzioni a favore dei proprietari dei boschi nelle zone danneggiate dalle alluvioni del novembre 1966, delimitate ai sensi della legge 23 dicembre 1966, n. 1142, ed i cui soprassuoli abbiano subìto danni in misura tale da comprometterne, a giudizio dell'Amministrazione forestale, la normale gestione.

Art. 2.

Le sovvenzioni di cui al precedente articolo 1 saranno commisurate al 50 per cento del valore commerciale all'importo della massa legnosa danneggiata o distrutta, accertato dall'Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio, e saranno corrisposte ai proprietari interessati in dieci annualità costanti.

Art. 3.

Le domande di sovvenzione dovranno essere presentate dai proprietari dei boschi danneggiati o distrutti agli Ispettorati ripartimentali delle foreste, entro il termine di 90 giorni dalla data d'entrata in vigore della presente legge, unitamente al certificato catastale e ad una relazione illustrativa dei danni sofferti.

Art. 4.

All'onere di lire 400.000.000 riguardante l'esercizio finanziario 1969 sarà fatto fronte con corrispondente riduzione del capitolo concernente il finanziamento di provvedimenti legislativi in corso dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio.

ASSISTENZA AGLI UNIVERSITARI RESIDENTI IN MONTAGNA

Il Ministro della Pubblica Istruzione On. Ferrari Aggradi raccogliendo le istanze da più parti pervenutegli — non ultima quella dell'UNCEM — ha disposto, con circolare n. 3767 del 21 giugno 1969 della Direzione Generale per l'Istruzione Universitaria, la intensificazione dell'assistenza universitaria a favore degli studenti provenienti da zone montane.

Pubblichiamo il testo di detta circolare indirizzata ai Rettori delle Università e dei Politecnici ed ai Direttori degli Istituti Universitari.

« *Questo Ministero è venuto nella determinazione di intensificare l'assistenza universitaria in favore degli studenti delle zone montane, spesso costretti ad affrontare situazioni di grave disagio per il proseguimento dei loro studi.*

Al riguardo, si pregano le SS.VV. di esaminare con particolare benevolenza le richieste avanzate da studenti universitari poveri provenienti da zone depresse di montagna e di disporre in loro favore particolari provvidenze assistenziali.

Le SS.VV. potranno considerare in ordine di precedenza le necessità segnalate dai predetti studenti disponendo nei loro confronti l'erogazione di buoni pasto, buoni libro, sussidi e di ogni altra forma di assistenza possibile.

Si gradirà un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO

F.to FERRARI AGGRADI ».

Prendiamo atto con soddisfazione di questa iniziativa del Ministro augurandoci che l'applicazione pratica del provvedimento sia sollecita ed estesa.

LA CONFERENZA NAZIONALE DELLE ACQUE PER L'ITALIA MERIDIONALE

La Conferenza Nazionale delle Acque, nel corso dei suoi lavori, pone particolare attenzione a quegli aspetti del proplema dell'acqua che maggiormente interessano l'Italia Meridionale ai fini del suo sviluppo economico e sociale.

Un fattivo contributo viene dato alla Conferenza stessa dalla Cassa per il Mezzogiorno, che fin dalla sua fondazione si è occupata dei problemi dell'acqua nel Sud e nelle Isole.

Esperti della Cassa per il Mezzogiorno partecipano all'attività di settori di lavoro della Conferenza, quali quello che tratta dei fabbisogni idrici e quello delle risorse idriche.

Tale collaborazione risulta assai valida, in quanto la Cassa è stato il primo Ente in Italia ad elaborare ed attuare la programmazione degli interventi, nelle zone della sua influenza, compiendo numerosi studi sull'equilibrato impiego delle risorse idriche, sull'aumento delle disponibilità e sulle nuove fonti.

L'esperienza acquisita dalla Cassa risulta tanto più preziosa, in quanto la Conferenza si propone di indicare al Governo le linee di una « politica dell'acqua » in Italia, ciò che significa sostanzialmente la realizzazione di una equa distribuzione delle disponibilità esistenti e di quelle che si verranno a creare con lo sfruttamento delle risorse non convenzionali.

Gli insediamenti industriali e la correlativa necessità di operare delle scelte tra le esigenze dei vari settori produttivi, hanno consentito alla Cassa per il Mezzogiorno di seguire una politica intersettoriale dell'acqua, la cui esperienza è da tenere in attenta considerazione anche sul piano nazionale.

DALLA

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

(G.U. n. 156 del 23 giugno 1969)

LEGGE 2 maggio 1969, n. 302

« Norme per l'assistenza sanitaria ai familiari residenti in Italia degli emigrati in Svizzera e ai lavoratori frontalieri ».

(G.U. n. 164 del 2 luglio 1969)

Il Presidente della Repubblica con Decreto del 5 aprile 1969 ha provveduto alla nomina dei componenti del Consiglio Superiore dell'Agricoltura e delle Foreste per il biennio 1969/1970.

Il Prof. Orfeo Turno Rotini, Vice Presidente dell'UNCEM, è stato nominato membro della I Sezione.

Il Segretario Generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni è stato confermato membro della V Sezione.

(G.U. n. 165 del 2 luglio 1969)

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 103 del 19 giugno 1969, depositata in cancelleria il 26 successivo, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 14 novembre 1962, n. 1610 (Provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della piccola proprietà rurale), in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

Tale questione è stata proposta con ordinanza 31 maggio 1967 dal pretore di Ischia nel procedimento civile vertente tra Luongo Loreta e Regine Michele, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 307 del 9 dicembre 1967.

(G.U. n. 177 del 15 luglio 1969)

DECRETO MINISTERIALE 30 dicembre 1968

« Ricostituzione della Commissione Censuaria Centrale per il quadriennio 1° gennaio 1969-31 dicembre 1972 ».

LA GIUNTA ESECUTIVA DELLA CONSULTA EMILIANA ROMAGNOLA

Il 9 Giugno si è riunita sotto la presidenza del Geom. Tonino Piazzi presso la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia la Giunta Esecutiva della Consulta Regionale dell'U.N.C.E.M., che ha trattato i vari problemi interessanti le zone montane.

La Giunta, dopo aver preso atto della avvenuta approvazione della costituzione della Comunità Montana dell'Appennino bolognese e delle altre iniziative in corso tendenti a costituire le Comunità Montane in Provincia di Reggio Emilia, Piacenza e Modena, ha nominato una Commissione con l'incarico di esaminare i comprensori montani proposti dalla Unione Regionale delle Province e segnalare eventuali modifiche che si rendessero necessarie.

La Giunta, in relazione all'imminente Consiglio Nazionale dell'UNCEM, ha ancora una volta richiesto che, da parte del Governo, in accoglimento alle ripetute istanze inoltrate dai vari Enti e Comuni operanti nelle zone montane, venga presentata immediatamente la nuova legge organica sulla montagna. La Giunta ha infine formulato alcune proposte per le modifiche, relative al territorio montano, dei decreti ministeriali 1 e 2 aprile 1968 in materia di urbanistica.

Sono intervenuti nella discussione i Signori: Sen. Nello Lusoli - Sindaco di Ramiseto, Cav. Uff. Giuseppe Piazzoni - Segretario Generale dell'U.N.C.E.M., Avv. Gino Cacchioli - Presidente del Consorzio di Bonifica Montana dall'Appennino Parmense, Sig. Bruno Drusilli - Consigliere Amministrazione Provinciale Bologna, Dott. Fiorenzo Tosi - Assessore Provinciale di Piacenza e Dott. Giuseppe Puppini - Direttore Associazione Bonifiche Emilia-Romagna.

SOLLECITATA LA NUOVA LEGGE SULLA MONTAGNA

Il Consiglio Nazionale dell'UNCEM svoltosi a Roma il 13 giugno scorso è stato ampliamente commentato dalla stampa di tutta Italia in relazione al dibattito avutosi sulla necessità di una nuova legge organica per lo sviluppo economico e sociale della montagna.

L'avvenuta presentazione del disegno di legge del Sen. Mazzoli, formulato a seguito del voto del Consiglio Nazionale dell'UNCEM, nonché la presentazione del disegno di legge governativo, sono state pure oggetto di commento della stampa.

Tra le riunioni che hanno successivamente trattato questi temi ricordiamo l'Assemblea del Consorzio BIM Ticino tenutasi a Varese il 21 giugno; il Convegno sullo sviluppo socio-economico dell'Alto Mugello, svoltosi a Marradi il 5 luglio; la riunione della Giunta Esecutiva della Consulta Regionale Umbra, tenutasi a Spoleto il 10 luglio; l'Assemblea della FEDERBIM, tenutasi a Trento il 12 luglio, oltre alla riunione del Comitato Esecutivo della Sezione Comunità Montane e Consorzi di Bonifica Montana avvenuta presso la sede dell'Unione il 17 luglio.

Diamo qualche notizia sulle predette riunioni.

L'ASSEMBLEA DEL BIM TICINO A VARESE

Si è riunita il 21 giugno nel salone consiliare provinciale di Varese la XVIII assemblea generale del B.I.M. Ticino.

Si trattava principalmente di votare il bilancio di previsione per il 1969 dopo l'ampia relazione del presidente cav. Gennaro Arioli.

La seduta però è stata resa interessantissima da una calorosa ed approfondita relazione del cav. Giuseppe Piazzoni, consigliere anziano del B.I.M. e segretario generale della UNCEM - Unione nazionale comuni ed Enti montani.

L'avv. Sartori ha ringraziato a nome di tutti il presidente per l'opera svolta, per la chiarezza dell'esposizione e per la lineare impostazione. Dopo la replica si è passati alla votazione del bilancio che è stato approvato all'unanimità. Ha quindi preso la parola il cav. uff. Giuseppe Piazzoni che ha illustrato all'assemblea la nuova legislazione sulla montagna.

Richiamati i precedenti della legge del 1952 finora in vigore e della quale a fine 1968 sono cessati i finanziamenti, Piazzoni ha fatto la storia delle molte iniziative sviluppate in questi anni per una nuova e organica legge.

Ha citato la commissione ministeriale della quale ha fatto parte, il parere espresso dal CNEL, gli orientamenti del piano di programmazione 1966-70, per concludere che la nuova legge, di cui ha bisogno la montagna per uno sviluppo economico e sociale adeguato, deve superare i vecchi schemi ed essere strumento efficace di valorizzazione delle iniziative delle stesse popolazioni locali che attraverso i comuni e le comunità montane devono assolvere allo studio dei piani di sviluppo e alla attuazione degli stessi.

Il relatore ha citato i convegni organizzati recentemente dall'UNCEM e il voto del Consiglio nazionale del 13 giugno per una iniziativa parlamentare per la nuova legge sulla montagna (che ha illustrato nei dettagli) concludendo che dopo che il governo avrà presentato alle Camere il testo della legge annunciata il 20 corrente dal consiglio dei ministri, si potrà constatare se le attese dell'UNCEM siano state accolte o se si dovranno proporre delle modifiche.

Calorosi applausi hanno salutato l'esposizione di Piazzoni che da tempo opera con conoscenza approfondita, ampiezza di vedute e dedizione encomiabile al miglioramento delle condizioni di vita di tutti gli abitanti dei comuni montani.

Su proposta dell'avv. Sartori è stato quindi votato all'unanimità un ordine del giorno. In esso l'assemblea esprime plauso incondizionato all'UNCEM per l'opera svolta e per gli interventi eseguiti, mentre esorta l'Unione ad operare con continuità e decisione onde far superare alle popolazioni delle zone montane lo stato di inferiorità nel quale si trovano.

Nel documento, preso atto della proposta di legge presentata dal Consiglio dei ministri l'assemblea « *considerando che la proposta di legge votata dal Consiglio nazionale, e presentata dal senatore Mazzoli, è articolata in modo da sviluppare l'iniziativa e l'intervento degli Enti locali e in particolare delle comunità montane, per favorire (attraverso piani di sviluppo elaborati ed attuati dalle stesse comunità) uno sviluppo sociale ed economico delle zone montane;*

ritenuto che il contenuto della proposta di legge Mazzoli sia da condividere pienamente;

esorta l'UNCEM, non appena conosciuto il testo del disegno di legge ministeriale a confrontarlo con le tesi più volte espresse dall'UNCEM stessa e ad operare perché in sede parlamentare si apportino

i necessari emendamenti al testo di legge governativo al fine di renderlo pienamente valido e rispondente alle attese delle popolazioni montane.

Il sindaco di Ponte Tresa, Mariani, che è anche consigliere nazionale dell'UNCEM, e il presidente Arioli, in chiusura di seduta a nome di tutti, si sono augurati che le modifiche proposte vengano recepite nella nuova legge, e hanno sollecitato un intervento di tutti i parlamentari affinché la nuova legge sia presto approvata.

CONVEGNO A MARRADI

Il Convegno per lo sviluppo socio-economico dell'Alto Mugello; promosso dalla Comunità Montana e presieduto il 5 luglio dal Dr. Matulli, ha approvato un ordine del giorno con il quale si richiama la decisione del Consiglio dei Ministri per la legge della montagna e si invita il Governo a rinunciare alla presentazione di una nuova legge ed esprimere inequivocabilmente la propria volontà politica sulle proposte di legge n. 395, 944 e 1176.

Si invita l'UNCEM « a promuovere iniziative e sviluppare movimenti a sostegno di una legge organica a favore della montagna ».

Nello stesso ordine del giorno il Convegno considera che « l'esodo disordinato derivante dallo stato di abbandono della montagna e la mancanza di interventi organici aggravano il dissesto idro-geologico del territorio che è causa di continue alluvioni e si chiede al Governo di convocare, con tutta sollecitudine, la Conferenza nazionale per la difesa del suolo e la regimazione delle acque, rispettando così l'impegno assunto in sede di discussione della legge-ponte per la difesa del suolo del giugno 1967 ».

A SPOLETO LA GIUNTA DELLA CONSULTA REGIONALE

La Giunta Esecutiva della Consulta Regionale Umbra si è riunita a Spoleto il 10 luglio alla presenza del Presidente dell'UNCEM on. Ghio e del Segretario Generale Piazzoni.

Il Presidente dell'Azienda Autonoma di Soggiorno geom. Loreto Luchetti, presso la quale la Consulta ha sede, ha rivolto un cordiale saluto all'On. Ghio ed a tutti i convenuti e li ha invitati a partecipare alle manifestazioni programmate per il Festival.

Il Presidente della Consulta Cav. Uff. Renato Cardini ha relazio-

nato sull'attività finora svolta e sul programma di azione futura, congratulandosi ancora una volta con la Segreteria Generale dell'UNCEM per l'attiva collaborazione data per la soluzione di importanti problemi dei Comuni montani della Regione.

Ha preso poi la parola il Presidente On. Ghio che ha relazionato sulle decisioni prese dal Consiglio Nazionale in ordine alla nuova legge sulla montagna ed ha illustrato il disegno di legge presentato dal Sen. Mazzoli.

Ha poi accennato ad altri problemi che interessano direttamente gli enti locali, per i quali si attendono dal Parlamento e dal Governo sollecite decisioni.

Il Segretario Generale ha riferito sulla possibile costituzione di alcune Comunità Montane e sull'azione da svolgere per la revisione della delimitazione di alcune zone, allo scopo di rendere pienamente efficienti le Comunità, quale organi locali di programmazione.

Nel dibattito sono intervenuti: il Signor Mario Bartolini, Assessore della Provincia di Terni; il Sig. Bruno Pastadolce, Sindaco di Ferentillo; il Cav. Luigi Emili, Sindaco di Cascia; il Cav. Pietro Gentili, Presidente del Consorzio BIM Nera Velino e l'Avv. De Carolis, Presidente dell'Azienda Speciale Consorziale di Campello sul Clitunno.

Si è sottolineata l'urgenza di approfondire il dibattito sui disegni di legge per la montagna e, a tale scopo, si terranno convegni provinciali e zonali le cui risultanze saranno poi esaminate dalla Giunta Esecutiva.

A TRENTO ASSEMBLEA FEDERBIM

L'Assemblea ordinaria annuale della FEDERBIM si è svolta a Trento il 12 luglio presso il Palazzo della Regione, presenti gli Assessori regionali dell'Agricoltura Prof. Ongaro e dell'Industria e Commercio Comm. Pancheri, già Segretario del Consorzio BIM Adige di Trento e tuttora membro della Giunta Esecutiva dell'UNCEM.

Ha presieduto la seduta il Ministro dell'Agricoltura Sen. Valsecchi, Presidente della FEDERBIM; Segretario il Direttore della Federazione Geom. Parola.

Per l'UNCEM hanno partecipato alla riunione il Vice Presidente Delegato Avv. Leonardi e il Segretario Generale Piazzoni.

L'Assemblea ha approvato il conto consuntivo 1968 ed il bilancio preventivo 1969.

L'Assemblea ha anche discusso sul futuro sviluppo dell'attività dei Consorzi BIM in relazione alla nuova attesa legge sulla montagna e ha auspicato un approfondimento della discussione su tale problema sia in seno alla FEDERBIM, mediante un'apposita riunione dei rappresentanti dei Consorzi, sia tra la FEDERBIM e l'UNCEM.

ROMA: IL COMITATO ESECUTIVO DELLE COMUNITÀ MONTANE

Il Comitato Esecutivo della « Sezione Comunità Montane e Consorzi di Bonifica Montana » si è riunito a Roma presso la sede dell'Unione il 17 luglio sotto la presidenza del Geom. Piazzi, Presidente delegato della « Sezione », con l'assistenza del Segretario Generale Piazzoni.

Hanno partecipato alla riunione i membri del Comitato Esecutivo Dr. Pietro Adravanti, Dr. Umberto Bagnaresi, Avv. Tito Bellisario, Dr. Franco Borotlani, Geom. Giacomo Casassa, Comm. Giuseppe Jelmini, Cav. Rag. Benedetto Lenotti, Rag. Renzo Maganetti, oltre al Sen. Mazzoli, Presidente della Commissione Tecnico-legislativa dell'UNCEM, e ad alcuni esperti della stessa Commissione: Avv. Giacomo Cigliuti, Avv. Cesare Trebeschi, Geom. Edoardo Martinengo e Dr. Renato Cima dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Interno.

Il Comitato, dopo aver ascoltato un'ampia relazione del Sen. Mazzoli, ha lungamente esaminato i criteri informatori del disegno di legge Mazzoli che prevedono la funzione della Comunità Montana quale organo zonale di programmazione.

Sono stati esaminati i problemi connessi a tale impostazione in relazione alla siutazione attuale che vede presenti in montagna vari organismi consortili che dovranno coordinarsi con la Comunità Montana. Ove la Comunità Montana non esiste ed è costituito il Consorzio BIM, lo stesso potrà assumere le funzioni di Comunità Montana.

Il Comitato Esecutivo ha anche esaminato lo statuto-tipo per le nuove Comunità Montane presentato dal Segretario Generale unitamente allo studio compiuto sugli statuti delle Comunità finora costituite.

Le conclusioni del Comitato Esecutivo saranno sottoposte alla Giunta Esecutiva dell'UNCEM.

LA XLVII ASSEMBLEA DELL'UNIONCAMERE

L'evoluzione positiva del sistema economico nazionale nella prima parte del 1969, la dinamica delle forze di lavoro e l'opportunità di un ripensamento delle possibili linee di sviluppo economico indicate nel « progetto 80 » sono i principali argomenti trattati dalla relazione del Consiglio dell'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura che è stata svolta a Roma il 9 luglio dal Presidente dell'Unione, Stagni, alla XLVII Assemblea degli Amministratori delle Camere di Commercio.

Stagni ha ricordato lo sviluppo economico avvenuto nel biennio 1967-68 ed il conseguente aumento del reddito nazionale, in termini reali, del 6,5 per cento nel 1967 e del 5,7 nel 1968 ed il notevole dinamismo della domanda interna (tanto di beni di consumo quanto strumentali) ed estera negli ultimi mesi del 1968 e nella prima parte del 1969. Ma — ha detto — « abbiamo un po' tutti la sensazione che l'andamento favorevole di questi grandi indicatori economici non possa essere assunto come indice sicuro, come avveniva negli anni del cosiddetto "boom" per dare un giudizio sulle condizioni di prosperità del nostro paese ».

Le tensioni, i sintomi di malessere sociale che caratterizzano oggi la nostra società — ha aggiunto — ricorrono molto spesso per poter concludere che la fase di sviluppo economico del paese è anche indice di sviluppo sociale e civile.

Stagni ha poi esaminato quello che ha definito « il fatto più preoccupante » e cioè la dinamica dell'occupazione. Il nuovo corso di sviluppo dell'economia nazionale — ha detto — non ha assolutamente comportato una dinamica ascensionale degli occupati, ma una diminuzione che, nell'ultima rilevazione dell'ISTAT delle forze di lavoro (aprile scorso), è stata di 243 mila unità rispetto all'anno precedente. La circostanza che a tale forte diminuzione si sia accompagnato non già un aumento della disoccupazione, ma una riduzione della stessa, ha fatto avanzare facili e frettolosi giudizi di « miglioramento della situazione del mercato del lavoro ». Si deve invece riconoscere che la continua e costante flessione dell'offerta di lavoro è il sintomo più preoccupante del malessere sociale e civile del paese, il quale ha il

più basso tasso di attività della popolazione non soltanto nel quadro della CEE, o rispetto ad altri paesi ad elevato livello di industrializzazione, ma anche rispetto a paesi a reddito pro capite inferiore al nostro.

Stagni ha poi esaminato il « progetto '80 » dichiarandosi completamente d'accordo quando si afferma che « l'obiettivo della piena occupazione va inteso in senso più ampio e cioè di porre in grado tutti i cittadini che lo desiderano di esprimere la loro offerta di lavoro e di rendere il sistema capace di accoglierla e soddisfarla » ma — ha aggiunto — nelle migliori condizioni possibili, soprattutto con riguardo all'ambiente ed all'ubicazione.

Non sembra però — ha aggiunto il relatore — che il « progetto '80 » sia stato conseguenziale a queste scelte di fondo, suggerendo l'adozione di una politica economica capace di giungere alla piena occupazione. Infatti l'ipotesi più elevata formulata comporta una occupazione totale nel 1980 di circa 22 milioni di unità il che eleverebbe il tasso di attività della popolazione italiana dall'attuale 36 per cento a nemmeno il 38 per cento contro valori già oggi acquisiti del 42-45 per cento in Francia, Germania, Regno Unito, ecc.

Nel quadro globale del problema dell'occupazione e del suo necessario forte sviluppo, esistono infatti i problemi della ancora cospicua riduzione che deve registrare l'occupazione in agricoltura, del mantenimento della forza « assorbente » di mano d'opera da parte dell'industria ed anche degli altri settori extra agricoli, tenendo conto che, per il settore terziario e per quello commerciale in particolare, esiste anche l'altro importante problema di una ristrutturazione in senso moderno. È indispensabile — a nostro avviso — proporci traguardi più avanzati per il nostro sistema economico, e ciò soprattutto attraverso una adeguata politica degli investimenti, settoriali e territoriali, che ci consenta di raggiungere importanti risultati relativamente alla occupazione. È proprio il caso di dire che il fine giustifica i mezzi e vanno proprio ricercati i mezzi tecnicamente e psicologicamente validi per dare impulso e stabilità al flusso degli investimenti, evitando, nella regolamentazione di questa materia, schemi politici teoricamente aderenti a certi principi, ma assolutamente avulsi dalla realtà del nostro sistema economico e dalla sua collocazione nel contesto internazionale.

Occorre pertanto pensare — ha detto Stagni concludendo la parte della relazione riguardante la situazione economica — ad una politica economica coraggiosa, ad un prossimo programma economico nazionale che differenzi nettamente le nostre possibilità e condizioni di sviluppo da quelle, ad esempio, dei nostri partners della CEE e che tenga soprattutto conto che la nostra è una politica di raggiungimento della piena occupazione — intesa nel senso più lato e civile del termine — mentre quella degli altri paesi del Mercato Comune è una politica di mantenimento della piena occupazione.

Il Presidente dell'Unioncamere, successivamente, ha esaminato la attività svolta dall'organismo intercamerale nei vari settori. In merito

a quanto fatto per risolvere problemi organizzativi ed amministrativi delle Camere di Commercio, l'Ing. Stagni ha parlato della disciplina organica degli enti camerali nel quadro del nuovo ordinamento regionale. L'Unione — ha detto a questo proposito — si è trovata nella necessità di predisporre un progetto di legge, anche perché la legge 62 del 1953 stabilisce che il Consiglio regionale non possa deliberare leggi nelle materie attribuite alla sua competenza se non siano state preventivamente emanate le leggi della Repubblica, contenenti i principi fondamentali ai quali deve attenersi la legislazione regionale. Da questa legge, infatti, deriva la necessità di individuare e precisare la posizione delle Camere di Commercio nei confronti dello Stato e degli enti minori. La disciplina di questa materia non poteva ignorare quel rinnovamento di strutture che è auspicato da tutti, rafforzando la partecipazione delle categorie produttive e migliorando l'efficienza e l'autonomia degli enti stessi. L'occasione è stata utile anche per inquadrare nella legge le strutture camerali di grado superiore come le Unioni Regionali e l'Unione Nazionale e la conseguente più precisa determinazione delle rispettive competenze.

Il Presidente del CNEL, On. Campilli, che ha parlato subito dopo l'Ing. Stagni per portare il saluto del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, ha rilevato che CNEL e Camere di Commercio sono espressione della stessa matrice (il mondo della produzione e del lavoro) e ha sollecitato un più stretto collegamento fra questi organismi, allo scopo di concentrare possibilità e risorse ed esprimere validamente suggerimenti, rispecchianti la volontà delle forze produttive, alle autorità di governo.

Dal canto suo il Direttore Generale del Commercio Interno del Ministero dell'Industria ha illustrato l'importanza delle strutture regionali delle Camere di Commercio, attualmente in via di costituzione e di rafforzamento, come i Centri operativi per il commercio con l'estero e i Centri studi e ricerche economico-sociali. Egli, inoltre, ha auspicato che si giunga sollecitamente ad un riconoscimento pubblico delle Unioni Regionali delle Camere di Commercio che nei confronti degli Enti regione dovrebbero assumere la funzione di organi di consulenza e di stimolo nell'azione mirante allo sviluppo economico e sociale.

L'assemblea ha poi proceduto alla elezione del Consiglio direttivo dell'Unione, confermando alla presidenza il prof. Stagni.

In rappresentanza dell'UNCEM hanno partecipato all'Assemblea il Senatore prof. Mazzoli, Presidente della Commissione tecnico-legislativa e il cav. uff. Piazzoni, Segretario generale.

LA I CONSULTA NAZIONALE DELLE PROVINCIE

Le « Autonomie locali e la riforma democratica dello Stato » sono l'impegnativo tema di fondo affrontato dalla prima Consulta Nazionale delle Province d'Italia i cui lavori si sono svolti il 18/19 luglio nel Salone dei Congressi dell'Hotel Ambassador di Abano Terme con la partecipazione di numerosi parlamentari delle Province Venete, Presidenti di Provincia, Assessori e Consiglieri Provinciali e rappresentanti di molti Comuni. La Consulta Nazionale delle Province fu istituita, come si ricorderà, nel gennaio dello scorso anno, durante l'Assemblea Generale dei Presidenti di Provincia tenutasi a Napoli. In quella occasione alla Consulta fu affidato il compito di dibattere i problemi più importanti della vita e dell'attività delle Province; di proporre agli altri organi istituzionali dell'Unione delle Province di Italia indicazioni ed orientamenti utili a sviluppare i temi amministrativi e legislativi riguardanti l'attività delle Amministrazioni Provinciali; e di esaminare ogni altra questione ad essa sottoposta dalle Assemblee de Presidenti o dal Consiglio Direttivo dell'U.P.I.

La Consulta è costituita, dai Presidenti di Provincia, dai Membri del Consiglio Direttivo dell'U.P.I., da una rappresentanza di ciascun Consiglio Provinciale, dai Presidenti delle Commissioni di Studio dell'U.P.I. È negli auspici dell'Unione delle Province d'Italia fare della Consulta Nazionale la fattiva premessa dell'istituzione di quel Consiglio o Conferenza permanente dei poteri locali che si attende da molto tempo.

Nel dichiarare aperti i lavori, il Presidente dell'UPI, Avv. Marcello Olivi ha letto i messaggi di adesione inviati dal Presidente del Consiglio Rumor, dal Ministro degli Interni Restivo, dal Ministro della Riforma Burocratica Gatto e dal Ministro del Tesoro Colombo.

Il saluto augurale dell'amministrazione civica di Abano Terme è stato recato dal Sindaco Prof. Talami. L'Avv. Riva Crugnola ha portato l'adesione dell'ANCI. Un « deciso passo avanti » affinché le norme costituzionali che più da vicino riguardano la vita degli Enti locali « non restino lettera morta » è stato vigorosamente sollecitato dal Sen. Spagnolli, Presidente della Confederazione Italiana Servizi Pubblici degli Enti locali (C.I.S.P.E.L.); a questa azione — egli ha aggiunto —

tutti gli Enti locali debbono contribuire con il massimo delle loro capacità; che essi, ad ogni livello, Comune, Provincia e Regione, siano consultati ogni volta che sarà possibile è la condizione essenziale per fare partecipare democraticamente tutti i cittadini alla vita dello Stato; e per rendere effettivamente operante il programma economico nazionale.

Al programma economcio ha accennato anche, nel suo discorso augurale, il Presidente della Provincia di Venezia e dell'Unione Regionale delle Province Venete Bagagiolo. Egli ha ricordato il contributo dato dall'Unione delle Province Venete al Comitato Regionale per la Programmazione Economica: un contributo — ha detto — di organizzazione e di studi che sono stati fondamentali per la formulazione del piano 1965-1970. Bagagiolo ha posto l'accento anche sul prossimo traguardo della costituzione delle Regioni a statuto ordinario, che premierà una attesa ultra ventennale e, superando finalmente i limiti di una vetusta organizzazione statale, darà al nostro Paese un assetto rispondente ai moderni concetti di democrazia e di libertà.

Per l'Unione Nazionale dei Comuni ed Enti montani ha preso la parola il Vice Presidente Avv. Oberto che ha recato il saluto del Presidente On. Ghio e che ha fatto appello a tutti i parlamentari presenti ai lavori della Consulta affinché sia definita la tanto attesa legge per la montagna, presentata dal Sen. Mazzoli ed altri, che interessa — ha ricordato — oltre 10 milioni di cittadini italiani. Oberto ha ribadito l'importanza di una conferenza permanente degli Enti locali: per la sua organizzazione l'U.N.C.E.M. è prontissima a contribuire con ogni suo mezzo. Lo Stato — ha concluso l'oratore — sarà tanto più forte quanto più rispettate saranno le autonomie locali.

Per l'AICCE il saluto è stato recato dal presidente dottor Piambino.

Il Presidente Olivi ha poi svolto la relazione generale.

Egli ha inquadrato i problemi sollecitati dal tema partendo dall'esame dei rapporti storici tra autonomie locali e Stato fino alla divisione dei poteri e la libertà del cittadino al quale deve essere riconosciuta una partecipazione attiva se si vuole realizzare uno Stato integralmente democratico.

Quello di Olivi è stato un discorso chiaro tendente a reperire lo spazio nuovo entro il quale il cittadino, attraverso le espressioni democratiche rappresentative, possa esprimere compiutamente se stesso e il proprio « bisogno di civiltà ». Uno spazio ora troppo ristretto per la presenza nel Paese di un sistema di divisione dei poteri in senso orizzontale al quale Olivi fa risalire una delle cause principali dell'attuale crisi. « Se una riforma è ormai imprescindibile — ha detto Olivi — essa non può fondarsi se non sul riconoscimento delle libertà attive e conseguentemente sul principio di deconcentrazione del potere che tragga le sue origini dalla base, attraverso un sistema di vere e reali autonomie locali sicché la ripartizione del potere non sia soltanto quella orizzontale tra legislativo, esecutivo e giudiziario, ma

sia principalmente divisione del potere in senso verticale, attraverso la graduatoria istituzionale in Comuni, Province, Regioni e Stato, ognuno con la propria sfera di capacità e tutte insieme strutturate in un unico ordinamento ».

Come si colloca questo quadro nella prevista istituzione delle Regioni e soprattutto all'interno di quella polemica che vorrebbe la eliminazione delle Province? Olivi a questo riguardo non ha avuto incertezze. Dopo aver riaffermato che non basta « migliorare le condizioni della strada » ma occorre « cambiare strada » se si vuol garantire la piena realizzazione delle libertà attive sancite al cittadino dalla Costituzione, il Presidente ha detto che il nuovo ordinamento regionale non deve essere un espediente « accanto o tendenzialmente contro lo Stato » bensì un « modo di essere dello Stato e dentro lo Stato ». Così come, in questa nuova concezione della ripartizione verticale del potere, le Province assumono una precisa specificazione costituzionale. « La provincia è stata voluta — ha detto Olivi — perché il popolo avesse un'espressione più compiuta delle sue volontà. Sopprimerla vorrebbe dire modificare l'intero titolo quinto della Costituzione, spartendo tra Comuni e Regioni quel che è proprio delle Province e che non può essere diviso. La Provincia infatti si pone come ente intermedio ed ha assunto un ruolo di ordinatore di un territorio complesso e tendenzialmente omogeneo che non è proprio a nessun Comune e non potrebbe essere alla futura Regione ».

Concludendo questa parte della relazione l'avv. Olivi ha affermato che « la soppressione delle province all'atto dell'istituzione delle Regioni, costituirebbe non un progresso ma un regresso nel campo dell'affermazione delle libertà attive del cittadino ».

Nella seconda parte il Presidente ha accennato ai progetti di legge sulle autonomie locali alle quali — ha detto — « occorre dare un nuovo spirito ed un nuovo valore riconoscendo il principio che tra esse l'autonomia provinciale non è né superflua né di danno ma anzi è necessaria e di vantaggio per tutta la comunità ».

Il ministro Ferrari Aggradi è intervenuto alla Assemblea ed ha svolto un interessante e chiaro intervento.

« Riformare lo Stato in senso moderno e democratico significa articolarne le strutture in centri autonomi di lavoro e di responsabilità, in modo da portare il potere decisionale più vicino ai problemi da risolvere e da rendere possibile una crescente e diretta partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica ». Lo ha affermato il Ministro Ferrari Aggradi che ha partecipato in rappresentanza del Governo ai lavori della Consulta Nazionale delle Province d'Italia.

Nell'ambito di una funzionale riforma dello Stato — ha aggiunto il Ministro — « assume rilievo particolare l'impegno per una reale valorizzazione del ruolo insostituibile dei Comuni e delle Province, nonché per la attesa costituzione delle Regioni a statuto ordinario. E sia ben chiaro che le Regioni non debbono porsi come un doppione rispetto allo Stato, né limitarsi ad avere poteri delegati. Esse debbono

essere concepite e sviluppate come organismi aventi compiti e poteri autonomi: per i settori di attività che si ritiene opportuno affidare alla responsabilità degli Enti locali occorre che la competenza di questi abbia carattere di esclusività e provenga dal riconoscimento di una effettiva autonomia, che significa non opposizione preconcetta, bensì logica distinzione rispetto alla amministrazione centrale. È in questo modo che la democrazia cresce e si diffonde, ed è soprattutto in questa prospettiva che si garantisce una maggiore assunzione di responsabilità da parte di cittadini sempre più attivi e partecipi ».

« In coerenza con la nostra concezione dello Stato e con la nostra visione pluralistica della società — ha proseguito l'on. Ferrari Aggradi — noi non riteniamo che siano accettabili tipi di soluzione che, anziché favorire il trapasso di poteri dallo Stato alle Regioni, tendano ad accentrare in queste i compiti attualmente affidati alle Province. Siamo cioè contrari all'assorbimento delle Province nelle Regioni, non solo e non tanto per motivi di funzionalità, ma anche e soprattutto per motivi di principio e di corretta interpretazione dell'autonoma e della larga articolazione che intendiamo dare allo Stato. Il problema, oggi, non è quello di difendere o cristallizzare situazioni in atto, ma quello di considerare concretamente come valorizzare l'Ente Provincia, come adeguare i suoi compiti, come metterlo in grado di dare in pieno il proprio contributo con una organizzazione più efficiente e sulla base di mezzi finanziari certi ed adeguati. Ciò non significa riconoscere una discrezionalità irrazionale ed incontrollata nelle spese; significa dare la possibilità e richiedere l'impegno di impiegare bene i mezzi che si riconoscono necessari per il perseguimento degli scopi affidati alle Province ».

Il Ministro Ferrari Aggradi ha, a questo punto, affrontato il problema della legge finanziaria delle Regioni: « aspetto significativo di tale legge, e che ritengo debba essere assunto come criterio valido per tutta la finanza locale, è quello — ha detto — di abolire nel bilancio dello Stato i capitoli di spesa per le funzioni che vengono passate agli Enti locali e che riteniamo non possano e non debbano rimanere, neppure in parte, allo Stato, proprio per garantire chiarezza ed evitare doppioni pericolosi sotto l'aspetto — ha concluso il Ministro — della funzionalità e dei corretti rapporti tra i vari organismi pubblici ».

Nell'ampio dibattito sono intervenuti consiglieri di tutti i gruppi politici.

Hanno parlato Todini di Roma, Bruni di Viterbo, Peracchi, di Milano, Gabbuggiani di Firenze, Patrini di Vercelli, Bersanti di Lucca, Oberto di Torino, Filippelli di Livorno, Kessler di Trento, Bazoli di Brescia, Marchini di Parma, Bagaggiolo di Venezia, Armella di Alessandria ed altri consiglieri.

Il Segretario Generale dell'U.N.C.E.M Piazzoni, Consigliere Provinciale di Varese, ha ribadito il concetto che la riforma dello Stato e degli Enti locali debba avvenire contemporaneamente.

Egli ha accennato alla funzione dei comprensori zonali, validamente esperimentata con le comunità montane, le quali hanno anche risolto problemi che i Comuni non avrebbero potuto risolvere da soli.

Ha infine parlato della proposta costituzione della Conferenza permanente degli enti locali. Che non sia — ha detto — ne il consiglio superiore degli enti locali di nomina ministeriale ne una assemblea rappresentativa che non decide, ma un impegno per tutti al coordinamento dell'azione degli enti locali. La proposta del sen. Spagnolli per una decisa e tempestiva azione delle organizzazioni degli enti locali per il Piano 80 è una occasione immediata per iniziare il lavoro della conferenza dei poteri locali e per farci ascoltare dal governo.

Dopo due giornate di intenso lavoro l'assemblea è stata conclusa dal Presidente dell'UPI.

LA VENTUNESIMA ASSEMBLEA DELLA C.E.A.

Si è svolta ad Helsinki dal 30 giugno al 4 luglio la ventunesima assemblea generale della Confederazione Europea dell'agricoltura, alla quale l'UNCEM aderisce unitamente ad altre associazioni ed Enti italiani.

L'assemblea è stata aperta dal Ministro dell'agricoltura finlandese M. Martti Miettunen e dal Sindaco della capitale M. Tuevo Aura e successivamente presieduta dal Presidente della C.E.A. M. G. Niermann.

All'assemblea hanno partecipato circa 500 delegati provenienti dalla Germania, dall'Austria, dal Belgio, dalla Danimarca, dalla Spagna, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Italia, dall'Irlanda, dalla Bulgaria, dalla Norvegia, dai Paesi Bassi, dall'Inghilterra, dalla Svezia, dalla Jugoslavia, dalla Svizzera oltre che dalla Finlandia. Erano presenti anche rappresentanti delle organizzazioni internazionali della CEE, della FAO, della GATT, dell'ODCE, della FIPA, della COPA e del BIT.

La delegazione dell'Unione Nazionale dei Comuni e degli Enti Montani e di Enti ad essa aderenti, era composta dal Presidente On. Ghio, dal Segretario Generale Piazzoni e dai Consiglieri nazionali: Geom. Piazzi, Cav. Uff. Fosson, dal Prof. Aliaud Presidente del Consorzio Bacini Montani di Modena, dal Rag. Martinis Consigliere regionale del Friuli Venezia Giulia e dall'Avv. Beorchia, Presidente dell'Ente friulano di economia montana.

I lavori dell'assemblea oltre che in seduta plenaria, si sono svolti in commissioni che hanno trattato, rispettivamente, della politica agraria e dell'economia rurale, dei problemi tecnici della agricoltura, della cooperazione e del credito agricolo, della sociologia rurale, dell'economia forestale e delle colture specializzate.

Al termine dei propri lavori, l'assemblea, dopo un ampio ed interessante dibattito, nel corso del quale sono state confrontate le esperienze dei varii paesi, ha votato varii documenti.

Pubblichiamo a pag. 383 il testo integrale della relazione generale svolta dal Prof. N.A. Osara dell'Università di Helsinki sul tema: « La situazione della silvicoltura privata in Europa ».

Aggiungiamo alle pagine seguenti il testo di alcune mozioni approvate dall'assemblea.

La prossima assemblea generale della C.E.A. avrà luogo in Italia nel settembre 1970.

LE MOZIONI APPROVATE

Mozione generale

La Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA) riunita in assemblea generale dal 30 giugno al 4 luglio 1969 a Helsinki (Finlandia), considerando il ruolo dell'agricoltura nell'economia generale, il memorandum della Commissione della CEE, e l'evoluzione che si prospetta nella politica agricola di numerosi paesi insieme alla situazione del commercio mondiale di prodotti agricoli e forestali

1) esprime la sua ferma decisione di proseguire in ogni modo la sua azione affinché la politica agricola di ogni paese giunga, nel termine più breve, alla equiparazione dei redditi dei lavoratori agricoli, e al miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie dei coltivatori diretti;

2) a questo scopo reclama una politica di prezzi capace di remunerare il lavoro e i capitali impiegati nell'agricoltura, che tenga conto:

— della evoluzione dei costi di produzione e della necessità di investimenti nelle aziende bene amministrate;
— dell'orientamento da darsi alla produzione;
— delle condizioni di domanda e offerta sul mercato;

3) si pronuncia ancora favorevole ad un sistema di produzione agricola e forestale, attraverso aziende agricole indipendenti, nelle quali il gestore dell'azienda è lui stesso responsabile e può opporsi ad ogni azione che tenda direttamente o indirettamente a capovolgere questa situazione e ad eliminare un gran numero di coltivatori diretti, aggravando brutalmente le loro condizioni di retribuzione già largamente insufficienti;

4) ritiene necessario che si stabilisca tra i Poteri Pubblici e le organizzazioni professionali un dialogo continuo affinché gli interessati siano associati effettivamente alla elaborazione e alla attuazione pratica della politica economica e sociale generale e della politica agricola da cui dipende l'avvenire dei lavoratori agricoli;

5) sottolinea l'importanza delle provvidenze sociali e insiste affinché sia riconosciuta ed accordata ai lavoratori agricoli una tutela sociale equivalente a quella di cui godono gli altri gruppi socio-economici;

6) reclama una attenzione particolarmente intensa su tutti i programmi di formazione, di aiuto per i miglioramenti tecnici e strutturali, di incoraggiamento per gli investimenti produttivi nell'agricoltura, che accelerino i progressi della produttività nella gestione di una azienda agricola;

7) sottolinea che lo sviluppo dell'agricoltura deve avanzare paral-

lelamente al corso dell'economia generale, e deve poter contare sul suo appoggio per permettere i progressi attesi dai lavoratori agricoli. Mentre è necessario operare questa evoluzione entro limiti di tempo ragionevoli, e con larga e libera adesione degli interessati, questa trasformazione progressiva implica:

— uguale possibilità di formazione professionale qualificata per quelli che, nella popolazione rurale, hanno intenzione di dedicarsi alla coltivazione diretta e coloro che scelgono di svolgere la loro attività in altro modo;

— una vigorosa azione di sviluppo regionale che associ pienamente i provvedimenti che riguardano l'agricoltura, l'industria, il turismo, i mezzi di comunicazione e i servizi economici. Per le regioni montane e le zone particolarmente depresse bisogna ricorrere a mezzi adatti alle circostanze locali capaci di superare particolari handicap naturali ed economici;

— misure che incoraggino ed aiutino i coltivatori diretti che ad una certa età decidano di ritirarsi;

8) richiama infine l'attenzione sull'importanza della commercializzazione, delle trasformazioni e dello smercio dei prodotti agricoli. La CEA caldeggia dunque una organizzazione di mercato che rafforzi il potere di commercio dei lavoratori agricoli, e concorra ad un miglior equilibrio della domanda e dell'offerta. Sottolinea che la messa a punto dei mercati interni è strettamente legata all'organizzazione dei mercati mondiali di prodotti agricoli e forestali, e ad un programma multilaterale di aiuti alimentari. Gli Stati devono svolgere trattative in questo senso con maggior risolutezza, e su una base di reciproche concessioni e di reciproci vantaggi.

Mozione su « La situazione della silvicoltura privata in Europa »

1) La 21ª Assemblea generale della Confederazione Europea della Agricolutra (CEA) svoltasi a Helsinki (Finlandia) dal 30 giugno al 4 luglio 1969 ha preso atto del rapporto generale dle Prof. Dott. N. A. Osara riguardo alla « situazione della silvicoltura privata in Europa » e dei dibattiti della V Commissione (economia forestale) presieduta da M. H. Orsini-Rosemberg, sul rapporto dell'Ing. M. Mary-Melnhof, e sul rapporto del direttore Mikko Kantola riguardo al « costo dei lavori forestali ».

2) D'accordo con i relatori, la CEA constata che l'Europa costituiva nel passato una regione chiusa, che determinava in larga misura i propri prezzi per il legname e i prodotti del legno. Questo mercato europeo è ora divenuto parte del mercato mondiale, e la linea dei prezzi segue una evoluzione mondiale.

3) L'utilizzazione intensiva dei centri di gravitazione forestale è il sistema che domina attualmente nel mondo. Questa evoluzione è rafforzata dall'azione dei paesi in via di sviluppo e dai paesi che prati-

cano il commercio di stato. Questo sistema di utilizzazione delle foreste permette una raccolta del legname completamente meccanizzata e industrializzata. Non tiene conto tuttavia della evoluzione della strututra della proprietà, della funzione di protezione del paesaggio, o dei costi della utilizzazione intensiva: questo è però il sistema forestale ora imposto alla silvicoltura in Europa. Il fatto che la silvicoltura europea prenda in considerazione i fattori sopra menzionati, spiega perché non partecipi allo sviluppo generale.

4) Per tutte queste ragioni la CEA ritiene che la silvicoltura europea e il suo settore privato e commerciale in modo particolare, devono essere posti in una posizione competitiva attraverso misure di carattere forestale, economico e finanziario. Tali provvedimenti devono essere il prodotto di una organica programmazione. La CEA invita quindi i governi dei paesi europei a stabilire programmi di politica forestale che rispondano a queste rivendicazioni.

5) Per quanto riguarda la messa a punto di tali programmi la CEA ritiene che la priorità dovrà essere accordata alla distinzione tra le necessità dell'economia forestale da una parte, e i servizi diversi d'interesse generale d'altra parte. L'importanza sempre crescente della foresta per la comunità, sia per la protezione del paesaggio che per tutte le altre funzioni extra-economiche al servizio degli uomini, aumenta costantemente il peso al quale l'economia forestale europea è sottomessa, senza che i servizi corrispondenti siano stati affatto remunerati.

6) L'economia forestale privata è l'unico settore economico in concorrenza con la foresta di stato la quale gode di facilitazioni fiscali; pertanto le spese effettive di utilizzazione devono essere separate nettamente dai contributi imposti alla foresta nell'interesse pubblico. La silvicoltura privata insiste affinché le spese e gli inconvenienti che le derivano dall'interesse pubblico siano interamente compensati. A questo scopo conviene che il costo effettivo dei servizi resi alla comunità sia calcolato.

7) Nonostante le rivendicazioni fondamentali imposte alle foreste di Stato dalla loro situazione particolare, ogni misura di reciproco aiuto in seno alla silvicoltura, che abbia come scopo la riduzione delle spese per la razionalizzazione e la cooperazione tra le aziende, deve essere favorita nell'interesse della situazione concorrenziale già citata da provvedimenti pubblici appropriati. Questi comprendono facilitazioni legali e fiscali, come anche incitamenti diversi in vista di una cooperazione tra le aziende e un aiuto reciproco sul piano tecnico ed economico.

Forme appropriate di concentrazione e cooperazione dovrebbero senza dubbio portare alla piccola e media foresta rurale i vantaggi di unità economiche di più vasta portata. A questo proposito il concetto della proprietà riveste una importanza particolare.

8) Sotto questo aspetto la CEA sottolinea però che sarà necessario tener conto in tutti i futuri provvedimenti strutturali delle caratteri-

stiche presentate dalla foresta rurale, per ciò che riguarda una duplice attività d'ordine agricolo e forestale, e del fatto che le attività del proprietario coltivatore diretto dovranno essere considerate come fonte supplementare di lavoro remunerativo, specialmente nel caso in cui il reddito in rapporto all'ampiezza dell'azienda agricola è in discussione.

Una attenzione particolare deve essere accordata alle possibilità di un guadagno supplementare offerte agli agricoltori, come ai membri della loro famiglia e ai collaboratori, dal loro lavoro nelle foreste vicine. In questo senso le restrizioni legislative d'ordine economico e fiscale imposte alla foresta devono essere soppresse.

9) L'economia forestale europea da ora in poi, data la sua situazione particolare, non deve più essere oggetto di imposte fiscali e pubbliche come è attualmente. Le relative riforme devono essere decise immediatamente.

Mozione su « La scuola nelle regioni rurali: Situazione attuale e riforme necessarie »

1) La 21ª Assemblea generale della Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA) svoltasi a Helsinki (Finlandia) dal 30 giugno al 4 luglio 1969, avendo preso conoscenza delle deliberazioni della IV Commissione (Sociologia rurale, famiglia contadina ed economia domestica) sotto la presidenza del Conte von der Schulemburg (Germania) riguardo al rapporto di E. Rehwinkel (Germania) sulle « Scuole nelle regioni rurali, situazione attuale e riforme necessarie » ritiene che:

2) La trasformazione di una società essenzialmente agricola, radicata nella tradizione, nella società attuale caratterizzata da una mobilità sempre crescente in tutti i suoi settori vitali, domanda un livello sempre più elevato di formazione professionale e di cultura generale. Solo questo potrà in futuro assicurare a coloro che rimangono nel settore dell'agricoltura, una posizione sociale equa.

3) La società anche nella sua mobilità, non ha sinora potuto dare ai gruppi sociali, specialmente nel settore rurale, possibilità di una formazione adeguata, contrariamente alle sue esigenze relative a livello di formazione dell'individuo. Anzi, in molti paesi l'abbandono ultra decennale delle scuole delle regioni rurali ha creato uno squilibrio tra le possibilità di affermazione della gioventù rurale e di quella delle città e dei grandi agglomerati urbani. L'eliminazione di questo squilibrio è un compito imperioso in ogni paese, da parte di una giusta politica dell'Educazione.

4) Considerata la situazione, la Confederazione Europea dell'agricoltura da una parte
r a c c o m a n d a a tutte le organizzazioni che ne sono membri:

a) di partecipare, in qualità di gruppo sociale, attivamente, e con maggior intensità che nel passato, alle discussioni che vertono sulla situazione attuale delle scuole e sulle riforme necessarie nei loro paesi, per realizzare, in relazione ad altri gruppi professionali, le condizioni oggettive per creare pari possibilità sia nelle città che nelle campagne;

b) di agire nello stesso tempo per ottenere una preparazione « optimum » dei propri membri;

c) di rendersi conto della necessità, per i fanciulli, di una educazione generale estesa al massimo, della necessità di migliorie nelle scuole e di utili riforme;

d) di invitare ad una collaborazione pienamente cosciente e responsabile e

5) e s i g e d'altra parte, dagli organi ufficiali dei paesi membri e responsabili del settore dell'educazione:

a) la creazione di nidi d'infanzia accessibili a tutti i bambini;

b) il miglioramento della scuola elementare, attraverso l'abolizione delle pluriclassi, con una scuola elementare centralizzata per diversi centri abitati;

c) il termine della scuola d'obbligo esteso a nove o meglio dieci anni scolastici;

d) scuole secondarie che rispondano alle esigenze della nostra società, tenendo conto di due obbiettivi: un obbiettivo pedagogico, che è quello di promuovere le attitudini per una istruzione differenziata; un obbiettivo socio-politico, che è quello di dare uguali possibilità a tutti. Si potrebbe raggiungere ciò attraverso il sistema di una scuola secondaria a struttura orizzontale e con diversi sbocchi;

e) una soluzione ottimale di riforme scolastiche nelle regioni rurali, con l'istituzione di un numero sufficiente di scuole pilota;

f) la creazione, in numero sufficiente di scuole, specializzate nel ricupero di bambini disadattati che finora, nelle regioni rurali, sono stati trascurati;

g) una preparazione scientifica e pedagogica altamente qualificata del corpo insegnante, a tutti i livelli di formazione, e il superamento di tutti gli svantaggi sociali ed economici del corpo insegnante nelle regioni rurali;

h) l'inserimento di un piano educativo nella programmazione dello sviluppo della regione, anche per quanto riguarda le condizioni di sopravvivenza delle regioni rurali;

i) e infine una promozione intensiva dell'educazione complementare permanente dei giovani e degli adulti, per adeguare continuamente il livello intellettuale della popolazione alla rapida evoluzione che si manifesta in ogni settore, e così assicurare l'appoggio dei genitori ai problemi dell'educazione.

Finito di stampare il 30 luglio 1969

ADESIONI ALL'UNCEM PER IL 1969

La Presidenza dell'UNCEM rivolge, anche a mezzo della presente Rivista, cortese invito ai sigg. Presidenti degli Enti e ai sigg. Sindaci dei Comuni montani affinchè sottopongano tempestivamente agli Organi competenti la deliberazione per l'adesione o la conferma di adesione per il 1969. Si ricorda che a tutti gli enti aderenti viene inviata in omaggio questa Rivista.

Le quote associative, invariate rispetto al 1968, sono le seguenti:

COMUNI fino		**a**	**2.000 abitanti**	**L. 10.000 + IGE 4 % = L.**	**10.400**
da	**2.001**	**a**	**4.000 »**	**L. 15.000 + IGE 4 % = L.**	**15.600**
»	**4.001**	**a**	**6.000 »**	**L. 20.000 + IGE 4 % = L.**	**20.800**
»	**6.001**	**a**	**8.000 »**	**L. 25.000 + IGE 4 % = L.**	**26.000**
»	**8.001**	**a**	**10.000 »**	**L. 30.000 + IGE 4 % = L.**	**31.200**
»	**10.001**	**a**	**15.000 »**	**L. 40.000 + IGE 4 % = L.**	**41.600**
»	**15.001**	**a**	**20.000 »**	**L. 50.000 + IGE 4 % = L.**	**52.000**
»	**20.001**	**a**	**30.000 »**	**L. 80.000 + IGE 4 % = L.**	**83.200**
»	**30.001**	**a**	**50.000 »**	**L. 100.000 + IGE 4 % = L.**	**104.000**
oltre			**50.000 »**	**L. 150.000 + IGE 4 % = L.**	**156.000**

— Gli abitanti (censimento 1961) sono riferiti — per i comuni parzialmente classificati — al territorio riconosciuto montano. Per i comuni rivieraschi di impianti idroelettrici sono da considerare gli abitanti dell'intero comune.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI: L. 100.000 quota fissa + L. 2.000 per ogni Comune Montano (totale o parziale) della Provincia, più IGE 4 %.

CAMERE DI COMMERCIO: L. 50.000 quota fissa più L. 1.500 per ogni Comune Montano (totale o parziale) della Provincia, più IGE 4 %.

CONSORZI BIM - CONSIGLI DI VALLE E COMUNITÀ MONTANE: Lire 20.000 quota fissa più IGE 4 %. 20.800.

CONSORZI BONIFICA MONTANA ed Enti che ne hanno assunto le funzioni (1): L. 30.000 quota fissa, più IGE 4 %. 31.200.

AZIENDE AUTONOME, ENTI TURISTICI LOCALI ED ALTRI ENTI: L. 10.000, più IGE 4 %. 10.400.

REGIONI A STATUTO SPECIALE - La quota viene fissata per ogni singola Regione.

— Il versamento della quota associativa può essere fatto:

a) a mezzo conto corrente postale N. 1/2072, intestato all'UNCEM, Via Giandomenico Romagnosi 1 - 00196 ROMA;

b) mediante un versamento sul Conto corrente bancario n. 3328-0 intestato UNCEM presso la Banca Commerciale Italiana - Agenzia n. 15, Piazzale Flaminio - ROMA;

c) a mezzo assegno circolare.

---

(1) I Consorzi di Bonifica Montana e gli Enti che ne hanno assunto le funzioni e che aderiscono alla speciale « sezione Comunità Montane e Consorzi di Bonifica Montana » costituita nell'ambito dell'UNCEM, versano una quota aggiuntiva stabilita annualmente dall'Assemblea della Sezione, dalla quale usufruiscono di speciali servizi tecnico-amministrativi e di consulenza.

UNCEM

Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani

È l'organizzazione unitaria nazionale che raggruppa i comuni montani e rivieraschi di impianti idro-elettrici, le aziende autonome di cura e soggiorno delle zone montane, i consigli di valle, le comunità montane, i consorzi dei comuni dei bacini imbriferi montani, i consorzi di bonifica montana, le aziende speciali consorziali per il patrimonio silvo-pastorale dei comuni, i consorzi forestali

ed, inoltre,

le Amministrazioni provinciali, le Camere di Commercio aventi territori montani

le Regioni a statuto speciale.

Nata nel 1952 l'**UNCEM** ha esteso a tutta Italia la propria attività, a servizio delle amministrazioni degli enti locali, per:

— lo studio dei problemi dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni residenti nelle zone montane

— lo stimolo all'opera del Governo e del Parlamento per la soluzione di questi problemi

— il coordinamento dell'opera di tutti gli enti operanti nelle zone montane, per renderla più efficace

— l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Enti associati per la trattazione delle pratiche con i ministeri competenti, in materia di legislazione sui territori montani e sugli impianti idro-elettrici.

L'**UNCEM** aderisce alla CEA, Confederazione Europea dell'Agricoltura, con sede a Brougg (Svizzera) e partecipa all'attività della Commissione Europea per i comuni forestali e montani, costituita in seno al Consiglio dei Comuni d'Europa, con sede a Parigi.

La segreteria generale è a disposizione per ogni informazione

Via Giandomenico Romagnosi, 1 **00196 ROMA**

tel. 35.39.36 - 35.91.39